

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAQUEL HUBIE BUSATO

APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NA PROMOÇÃO DA
CIDADE SUSTENTÁVEL

CURITIBA

2015

RAQUEL HUBIE BUSATO

APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NA PROMOÇÃO DA
CIDADE SUSTENTÁVEL

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Ambiental no curso de pós-graduação em Direito Ambiental, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. MSc Danielle Mamed.

CURITIBA

2015

RESUMO

A sociedade se encontra majoritariamente instalada em cidades, e as questões socioambientais têm e terão cada vez mais um papel predominante na determinação das políticas públicas no meio ambiente urbano, na busca de um equilíbrio social e ambiental. Neste sentido surge a necessidade de se pensar em sustentabilidade urbana e de entender-se as inter-relações entre as dimensões econômica, social, ambiental e política. Para tal, faz-se fundamental seguir as leis e os programas destinados a alcançar uma efetiva função social da propriedade, empregando esforços no sentido de dar sua contribuição ao bem-estar da coletividade, com fito de se alcançar um equilíbrio socioambiental. O direito à cidade sustentável foi positivado na legislação brasileira com a publicação do texto da Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que apresenta diretrizes gerais e regras concernentes à Política Urbana. A lei dispõe sobre diversos instrumentos jurídicos, políticos, tributários e financeiros e de estudo e planejamento, para a ordenação do espaço urbano. Porém vê-se que os instrumentos normativos como as leis disciplinadoras do parcelamento do solo urbano, leis de zoneamento, códigos de edificação e outras disposições de ordem urbanística, e até de preservação do meio ambiente não têm sido suficientes para a solução de muitos dos grandes problemas que afligem as cidades. Desta maneira, o presente trabalho busca avaliar a eficácia da aplicação dos instrumentos legislativos urbanísticos na intervenção dos processos urbanos e especialmente na produção do espaço, regulamentando, controlando ou direcionando-a, de maneira a assegurar um desenvolvimento, mais ordenado, planejado e preocupado com o meio ambiente natural e construído.

Palavras-Chave: Estatuto da Cidade; Instrumentos Urbanísticos; Uso e Ocupação do Solo; Sustentabilidade Urbana.

ABSTRACT

The society are mostly located in cities, and the environmental issues have and will have increasingly a predominant role in the determination of public policy for the urban environmental, in search for a social and environmental balance. Thus, emerge the necessity in thinking about urban sustainability and in understand the interrelations between the economic, social, environmental and policy dimensions. Therefore is fundamental to follow the laws and the programs aiming to achieve an effective social function of property, employing efforts for the well-being of the community, aiming the social and environmental balance. The right to the sustainability city was confirmed in the Brazilian Law with the publication of the City Statute or Act nº 10.257 from 2001, which introduces general guidelines and rules relevant for the Urban Policy. The act afford several legal, policy, tributary and financial instruments and study and planning instruments for the ordination of the urban space. However is seen that the normative instruments, as the urban laws focused in the soil uses, are being not adequate for solve the urban and environmental issues that afflict the cities. Thereby, the present work measure the efficiency of the urban instruments application in the intervention of the urban process, especially in the space production, ensuring an urban development more orderly, planned and concerned with the natural and built environmental.

Key Words: City Statute; Urbanistic Instruments; Land Use; Urban Sustainability.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 A QUESTÃO URBANÍSTICA, DIREITO À CIDADE E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA..... | 11 |
| 3 DIREITO URBANÍSTICO | 16 |
| 3.1 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 | 20 |
| 3.2 ESTATUTO DA CIDADE | 22 |
| 3.3 PLANO DIRETOR..... | 25 |
| 4 FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE | 29 |
| 4.1 FUNÇÕES SOCIAIS URBANÍSTICAS | 31 |
| 4.2 FUNÇÕES SOCIAIS DE CIDADANIA | 33 |
| 4.3 FUNÇÕES SOCIAIS DE GESTÃO | 34 |
| 5 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS | 36 |
| 5.1 ZONEAMENTO AMBIENTAL OU USO E OCUPAÇÃO DO SOLO | 38 |
| 5.2 ZONA E/OU ÁREA DE INTERESSE SOCIAL | 39 |
| 5.3 ZONA E/OU ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL..... | 40 |
| 5.4 PERÍMETRO URBANO | 41 |
| 5.5 PARCELAMENTO DO SOLO | 41 |
| 5.6 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR..... | 42 |
| 5.7 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA..... | 43 |
| 5.8 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA | 44 |
| 5.9 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA | 45 |
| 5.10 CÓDIGO DE OBRAS..... | 46 |
| 5.11 PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS – MUNIC | 46 |
| 6 APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS..... | 50 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 67 |
| 8 REFERÊNCIAS..... | 69 |

1 INTRODUÇÃO

A gestão do meio ambiente urbano representa um desafio complexo para as sociedades contemporâneas, visto que é imprescindível considerar não apenas a preservação dos recursos naturais, mas também assegurar condições de vida digna a população. A sociedade já se encontra majoritariamente instalada em cidades, e as questões socioambientais têm e terão cada vez mais um papel predominante na determinação das políticas públicas no meio ambiente urbano, na busca de um equilíbrio social e ambiental (SILVA, 2015).

Segundo a Agência Onusiana (UNHabitat), desde o ano de 2006 mais da metade da população mundial vive em zonas urbanas. A título de exemplo, Mônaco tem 100% de cidadãos, número que alcança 92,7% na Austrália, 90,6% na Argentina, 80,8% nos Estados Unidos ou, ainda, 60% na Argélia. Números que indicam que, pela via migratória ou pelo simples crescimento das zonas urbanas, há uma clara tendência global de aumento na população urbana. Tendência e realidade que não é distinta no Brasil, onde 86,12% dos habitantes são cidadãos (SILVA & OLIVEIRA, 2010).

Mais e mais pessoas têm deixado as zonas rurais e privilegiado centros urbanos em busca tanto da qualidade de vida quanto de oportunidades de trabalho e essa transformação do meio onde se vive, para satisfação das necessidades do ser humano trouxe importantes impactos ao meio ambiente.

A retirada da vegetação, as construções, a produção de calor e o lançamento de poluentes na atmosfera e nos recursos hídricos tem gerado múltiplos efeitos sobre todos os aspectos naturais do meio ambiente, como o clima, a hidrologia, o relevo, a flora e a fauna, resultando na degradação ambiental. Além de problemas como a poluição sonora, a poluição visual, a poluição das águas, do solo e da atmosfera, na geração de efluentes domésticos e industriais, na produção de grandes volumes de resíduos, e ainda em inundações, enchentes, alagamentos e deslizamento de encostas. Impactos ambientais causados pela urbanização que se consagraram como um dos maiores desafios deste século as autoridades mundiais.

Disso surge a necessidade de se pensar em sustentabilidade urbana e, por certo, de se tratar do presente tema. A perspectiva de crescimento das cidades acentua a necessidade de a sociedade buscar formas de tornar o processo de desenvolvimento urbano sustentável, de modo a evitar ou minimizar as alterações

climáticas decorrentes da urbanização, reduzir a poluição ambiental e garantir a preservação ou a construção de um ambiente urbano saudável para as gerações presentes e futuras (LIMA & KRÜGUER, 2004).

O modelo atual das cidades no mundo se mostra incoerente com o ideal de qualidade de vida insculpido nos delineamentos do modelo de cidade sustentável, gerando a necessidade de se obter um planejamento urbano, com uma gestão participativa da cidade pelos seus munícipes. A sustentabilidade urbana urge da necessidade de entender-se o conjunto de problemas da qualidade de vida urbana e as inter-relações entre as dimensões econômica, social, cultural e política. Para tal, faz-se fundamental seguir as leis e os programas destinados a alcançar uma efetiva função social da propriedade, que prevê o poder-dever do proprietário de dar à coisa sua destinação compatível com o interesse da coletividade, empregando esforços no sentido de dar sua contribuição ao bem-estar da coletividade, com fito de se alcançar um equilíbrio socioambiental (CUNHA, 2012).

Como uma tentativa de promover, em todo o planeta, um padrão de desenvolvimento que venha a conciliar os instrumentos de proteção ambiental, equidade social e eficiência econômica, diversas conferências internacionais têm sido realizadas ao longo dos anos. Em 1972, foi realizada Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, a Conferência de Estocolmo, na Suécia. Sendo a primeira conferência global voltada para o meio ambiente é considerada um marco histórico político internacional, decisiva para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental, direcionando a atenção das nações para as questões ambientais (ARAÚJO & CARVALHO, 2011).

Em 1987, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU elaborou o Relatório Bruntland, denominado *Our Common Future*, que trata das questões sociais no que se refere ao uso da terra, sua ocupação, suprimento de água, serviços sociais, educativos e sanitários, além de administração do crescimento urbano. Vinte anos depois da Conferência de Estocolmo, foi realizado no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, a Eco 92, que introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável, modelo que abarca crescimento econômico, preservação ambiental e inclusão social. Na sequência, dez anos depois, foi realizado em Joannesburgo, na África do Sul, uma nova Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 10, que

reafirmou do compromisso com o desenvolvimento sustentável (ARAÚJO & CARVALHO, 2011).

No Brasil, o Decreto Federal de 26 de fevereiro de 1997 criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, com a finalidade de propor estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar, elaborar e acompanhar a implementação da Agenda 21, documento aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, que estabeleceu diretrizes para mudança do padrão de desenvolvimento e construção de cidades sustentáveis (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2004).

O direito à cidade sustentável foi positivado na legislação brasileira com a publicação do texto da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Nessa lei foram estabelecidas diretrizes gerais e regras concernentes à Política Urbana, preenchendo a lacuna que existia no que diz respeito à edição de lei ordinária para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). Além de ser uma norma de direito urbanístico, criada pela União com base na competência prevista na Constituição Federal, trata-se da expressão de um valor constitucional, da justa distribuição dos benefícios e dos ônus causados pelo histórico fenômeno de crescimento desordenado das cidades brasileiras (MARCO, 2012).

O Estatuto da Cidade apresenta diretrizes e disposições gerais, instrumentos da Política Urbana que apontam a questão ambiental como pressuposto da política urbana e oferecem ações planejadas de desenvolvimento urbano e ambiental. Essas ações já têm sido implementadas em algumas cidades e são caracterizadas principalmente em duas espécies de planejamento: o planejamento urbano, que não é apenas modelo ideal de funcionamento da cidade mas também instrumento de correção das distorções causadas pela urbanização, tipificado em instrumentos como o zoneamento urbano, as leis de parcelamento e uso e ocupação do solo e o plano diretor (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

O Estatuto da Cidade dispõe sobre diversos instrumentos jurídicos, políticos, tributários e financeiros e de estudo e planejamento para a ordenação do espaço urbano. O mesmo atribui aos municípios a quase totalidade das competências de instituição e execução dos instrumentos de desenvolvimento urbano, pois são nas cidades onde estão os problemas a serem resolvidos, e contribui para o desenvolvimento ambientalmente correto das cidades, através da gestão

democrática, uma vez que os atores sociais e agentes das transformações do espaço, são chamados a discutir os rumos da cidade (PRIETO, 2006).

Porém vê-se que os instrumentos normativos como as leis disciplinadoras do parcelamento do solo urbano, leis de zoneamento, códigos de edificação e outras disposições de ordem urbanística, e até de preservação do meio ambiente não têm sido suficientes para a solução de muitos dos grandes problemas que afligem as cidades. Desta maneira, questiona-se a eficácia da aplicação dos instrumentos legislativos urbanísticos na intervenção dos processos urbanos e especialmente na produção do espaço, regulamentando, controlando ou direcionando-a, de maneira a assegurar um desenvolvimento, mais ordenado, planejado e preocupado com o meio ambiente natural e construído (SILVA & OLIVEIRA, 2010). Será a cidade sustentável passível de ser construída? Será possível pensar na sustentabilidade urbana como elemento factível no Brasil, em vista das normas jurídicas atualmente em vigor adaptadas a essa finalidade? Que instrumentos urbanísticos podem permitir que a cidade cumpra sua função social?

Buscando contribuir com a discussão a respeito do tema e responder os questionamentos, já antes levantados por outros autores, o presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação dos instrumentos legislativos urbanísticos na promoção da cidade sustentável e estabelece cinco capítulos:

O primeiro capítulo compreende o processo urbanístico brasileiro que ascendeu com os primeiros passos da Revolução Industrial, fortalecido com a crise mundial agroindustrial no início da década de 30, e responsável pela abundante maioria da população brasileira atualmente viver nas cidades, bem como resultados e consequências desta ocupação, em especial nas últimas décadas. O capítulo objetiva contextualizar o processo nacional de urbanização.

O segundo capítulo, por sua vez, objetiva a análise das principais legislações a respeito do tema urbanismo e apresenta as normativas brasileiras mais relevantes sobre a temática, destacando a Constituição Federal 1988, que instituiu a Política Urbana, o Estatuto da Cidade, lei que visa assegurar a Reforma Urbana e o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo maior garantir ao cidadão o direito de acesso à cidade.

O terceiro capítulo visa a análise das funções sociais da cidade e como estas estão vinculadas ao conteúdo das políticas de planejamento e ordenação urbana. Nele apresentam-se as funções urbanísticas, que têm influenciado o

planejamento, a política e a legislação urbana há décadas; as funções de cidadania, que se constituem em direitos sociais; e as funções de gestão, que envolvem todas as práticas de gestão que objetivam garantir o bem-estar dos habitantes no meio urbano.

O quarto capítulo objetiva apresentar os principais instrumentos urbanísticos adotados pelos municípios brasileiros que têm por meta regular o uso e a ocupação do solo urbano. O capítulo traz uma exposição acerca destes instrumentos, bem como informações levantadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic (2013), realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a respeito dos mesmos, de maneira a contribuir com o melhor entendimento do cenário atual de elaboração e aplicabilidade do plano diretor e dos instrumentos urbanísticos mais utilizados pelos municípios brasileiros.

O quinto e último capítulo, avalia os instrumentos urbanísticos de uso e ocupação do solo que podem vir a contribuir com o desenvolvimento mais ordenado, planejado e preocupado com o meio ambiente natural e construído. O capítulo visa abordar os aspectos positivos e negativos dos instrumentos levantados por autores da área e busca oferecer uma visão da realidade quanto à eficácia destes.

Para alcançar o objetivo do trabalho, foram realizados levantamentos bibliográficos na base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e do Instituto Pólis. Além de consulta a trabalhos dos principais autores relacionados a temática da sustentabilidade urbana e dos instrumentos urbanísticos, bem como a legislação pertinente ao assunto, no período de agosto a novembro de 2015.

2 A QUESTÃO URBANÍSTICA, DIREITO À CIDADE E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

A vida humana ao longo da história passou a ser cada vez mais influenciada pelos interesses e necessidades econômicas. De tal maneira que o fenômeno de urbanização, que ascendeu com os primeiros passos da Revolução Industrial e com o enfraquecimento do feudalismo, atinge hoje patamares nunca antes imaginados. No processo de ocupação do território, transformou-se o meio ambiente que habitamos, com a alteração da geografia natural e com a produção e reprodução de padrões tecnológicos, econômicos, sociais e políticos, no que hoje conhecemos como cidade.

Nacionalmente, a evolução urbana deu-se na época colonial, com a política de ocupação e povoamento da colônia, vindo a refletir os ciclos econômicos, que demarcaram os primeiros passos da atual sociedade brasileira. Reestruturada pelo capitalismo mundial, que pela necessidade de uma série de condições para o seu estabelecimento, criou novas relações sociais, com consequente oportunidades de melhoria na qualidade de vida da população, gerando forte crescimento demográfico e consequente aumento no processo de urbanização (CUNHA, 2012).

Esse processo de urbanização foi seguramente um dos maiores fenômenos globais do Século XX e, em que pese o declínio das atividades industriais tradicionais que requerem a urbanização como suporte, as taxas de crescimento urbano continuarão aumentando significativamente no próximo século, sobretudo num contexto de mundo em constante desenvolvimento. Isso porque o território urbano, a cidade, continuará sendo o palco da nova economia pós-industrial e da nova configuração econômica e financeira que já está sendo identificada no contexto do mercado global (FERNANDES, 2006).

No Brasil, a concentração em núcleos urbanos ganhou força, principalmente, com a crise mundial de 1929, quando a economia baseada na produção cafeeira voltada para exportação entrou em crise, gerando um enorme contingente de desempregados no campo, que seguiram rumo às cidades em busca de seu sustento. Dessa maneira, impulsionado tanto pela “Revolução” de 30 quanto pela crise econômica mundial que afetou as atividades agromercantis, surge um fluxo migratório constante e progressivo rumo aos núcleos urbanos. Juntamente com a emergência da burguesia comercial e industrial, com o crescimento do mercado urbano de bens e serviços, em especial durante a Segunda Guerra Mundial e no

período pós-guerra, e com o aumento da participação do Estado nas esferas econômica e social a partir da centralização das funções políticas e decisórias (FARIA, 2008).

Esse fluxo faz surgir um novo modelo de cidade, que vai se adensando, produzindo e comercializando bens antes importados, gerando a aceleração da atividade industrial e a posterior hegemonia do setor fabril em nossa sociedade, realidade de outros países que já haviam sofrido seu processo de industrialização, estímulo à mobilidade geográfica e consequente processo de urbanização desenfreado (FARIA, 2008).

O crescimento vertiginoso da população urbana em países latino-americanos, como no caso do Brasil, em parte pela explosão demográfica e em parte pelos processos migratórios da área rural para a urbana, na procura de melhores condições de trabalho, tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental, resultando em cidades de milhões de habitantes sem infraestrutura digna que atenda às necessidades de trabalho, abastecimento, saúde, energia, água e demais serviços necessários à ocupação humana.

O Brasil começou o século com 10% da sua população vivendo nas cidades e terminou com 81%. Apesar do país apresentar importantes cidades durante os séculos XVIII e XIX, a sociedade brasileira se urbanizou praticamente apenas no século XX. Desde a década de 1930, e mais especialmente desde a década de 1960, a urbanização rápida estruturalmente transformou o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas ainda têm indicado que, a taxa de crescimento urbano no país permanece alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de médio porte (FERNANDES, 2006).

Tal processo de rápida urbanização no país, como na maioria dos países em desenvolvimento, tem se caracterizado desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial, em especial marcado pela informalidade e ilegalidade fundiária, com a consolidação de novos assentamentos precários ou adensamentos dos assentamentos já existentes, com ocupação dos

espaços antes livres, como áreas públicas ou de proteção ambiental; aumento da pobreza social; e geração de impactos socioambientais.

Grande parte dos brasileiros atualmente vive em condições precárias de habitabilidade, em áreas associadas a deslizamentos, inundações, e contaminação de subsolo; precariedade de acesso à infraestrutura; equipamentos e serviços urbanos insuficientes. De acordo com Fernandes (2006) 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a qualquer sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do deslocamento por transporte coletivo; e um percentual crescente de pessoas tem dormido na rua, mesmo tendo casas, para não terem que arcar seja com os custos do transporte, seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. O déficit habitacional em áreas urbanas foi também estimado em 7,2 milhões de unidades no país, sendo que o número de imóveis vazios nessas áreas foi calculado em cerca de 5 milhões de unidades e em suma conclui-se que o país está enfrentando uma profunda, e crescente, crise urbana.

O processo de desenvolvimento do país, caracterizado pela importação de um modelo cultural e econômico e pela política estabelecida pelo governo no período da ditadura, que investiu, principalmente, na infraestrutura nacional, permitindo uma maior facilidade de circulação de bens e pessoas, contribuiu enormemente para a elevação das taxas de crescimento demográfico, contudo as cidades não possuíam um planejamento eficaz que possibilitasse a recepção de toda essa população que para ela se encaminhava diariamente, nem meios políticos, jurídicos, administrativos e financeiros suficientes e adequados para enfrentá-lo. O Brasil não estava preparado para ter o perfil de sua população transformado, em apenas trinta anos, de rural para urbano (FARIA, 2008).

Acrescente-se a isso a forte pressão exercida pelos setores empresariais, que fez com que grande parte dos recursos estatais fossem destinados para investimentos de interesse privado e têm-se um quadro agravado de exclusão social, onde encontramos uma segregação de recursos financeiros, e repleto de problemas ambientais, como poluição sonora, poluição visual, poluição das águas, do solo e da

atmosfera, geração de efluentes domésticos e industriais e produção de grandes volumes de resíduos.

Diante da agudização progressiva dessa situação e da omissão por parte do Poder Público na resolução dessas carências, formaram-se grupos de pressão organizados, que exigiam providências por parte dos governos. Assim, nasceram, no final da década de 70, os movimentos sociais urbanos, a partir de iniciativas de setores da igreja católica aliadas a entidades profissionais que buscavam um melhor uso do solo e a distribuição e apropriação mais justa do espaço urbano (FARIA, 2008).

A partir de meados da década de 1970, e especialmente a partir da década de 1980, o regime militar começou a malograr como resultado de uma combinação poderosa de fatores como a crescente mobilização social, a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos; expressando os anseios sociais por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas, pelo fortalecimento do governo municipal e em uma escala menor, de rearranjos dentro do capital fundiário e imobiliário (FERNANDES, 2010).

As primeiras tentativas de democratização da gestão urbana no nível municipal podem ser identificadas em meados da década de 1970, incluindo as sementes do atual processo do orçamento participativo. A Lei Federal nº 6.766, aprovada em 1979, resulta da mobilização social crescente e de mudanças políticas graduais, que definiram um marco conceitual da função social da propriedade, visando regular o parcelamento do solo urbano nacionalmente, bem como fornecendo elementos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas. Em seguida, várias leis ambientais progressistas foram aprovadas, incluindo o reconhecimento pioneiro pela Lei Federal nº 7.347, em 1985, da ação civil pública para a defesa de interesses difusos em matérias ambientais, com a legitimidade para a ação sendo estendida para as Organizações Não Governamentais que estavam surgindo. No nível municipal, os primeiros programas que compreendiam a regularização de assentamentos informais em áreas urbanas foram formulados em 1983, nas cidades de Belo Horizonte e Recife. Um Movimento Nacional de Reforma Urbana emergiu também nesse período, envolvendo parte dos movimentos sociais existentes, sindicatos e organizações acadêmicas, e começou a ganhar destaque dentro do processo de abertura política mais amplo que visava à redemocratização do país. Com o fortalecimento gradual de novo pacto sociopolítico nacional, havia amplo reconhecimento da necessidade de promoção de reformas políticas e jurídicas

mais profundas no Brasil, levando assim ao notável, ainda que em diversos aspectos limitado, processo constituinte de 1986-1988 (FERNANDES, 2010).

Assim, verifica-se desde a década de 1980 o crescimento gradual, porém consistente de um importante processo de reforma urbana, promovido no Brasil. Mudanças legais e institucionais significativas foram introduzidas na esfera federal desde a aprovação do capítulo pioneiro sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (art. 182 e art.183), que lançou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...].

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural [...].

Essa nova ordem jurídico-urbanística nacional tem sido sistematicamente ampliada, com a aprovação de diversas leis federais sobre diversos aspectos da questão urbanística, assim como de uma série de decretos federais, medidas provisórias e resoluções do Conselho das Cidades, além de outros projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional. Além disso, os princípios de política urbana do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, encontrados na base dessa nova ordem jurídico-urbanística têm sido progressivamente adaptados às realidades municipais com a aprovação de planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais; sendo materializados em uma série de programas, projetos e ações governamentais em todas as esferas; e defendidos por inúmeras ações judiciais com participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil organizada, que traçam as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros (FERNANDES, 2006).

Assim, em razão da crescente expansão urbana toma forma o novo direito urbanístico, caracterizado pela formulação de uma política de gestão sustentável da cidade democrática e planejada, bem como pelo aprofundamento no tema da regularização fundiária, que busca auxiliar na solução dos problemas urbanísticos enfrentados hoje pela população que carecem de soluções urgentes.

3 DIREITO URBANÍSTICO

Durante séculos, o desenvolvimento econômico decorrente da Revolução Industrial impediu que os problemas ambientais fossem considerados. O meio ambiente era predominantemente visto como acessório do desenvolvimento, e não como parte intrínseca dele. A poluição e os impactos ambientais do desenvolvimento desordenado eram visíveis, mas os benefícios proporcionados pelo progresso os justificavam. Porém com o crescente agravamento dos problemas ambientais, em especial nos grandes centros urbanos, cada vez mais populosos, passou-se a repensar num padrão de desenvolvimento que viesse a conciliar os instrumentos de proteção ambiental, equidade social e eficiência econômica (GOLDEMBERG & BERNARDI, 2004).

Como se sabe, as cidades brasileiras foram vítimas de um processo desordenado de urbanização que marcou a metade do século passado, responsável por transformações no meio urbano que impactaram sobre o meio ambiente. Essas transformações foram responsáveis por gerar um quadro de contradições entre o ambiental e o social, envolvendo a poluição do ar, sonora e hídrica; destruição dos recursos naturais; desintegração social; desemprego; perda de identidade cultural e de produtividade econômica; formas de ocupação do solo informais e irregulares; abandono de áreas verdes e de lazer; mal gerenciamento de áreas de risco, do tratamento dos esgotos e da destinação final do lixo coletado; trânsito caótico, enchentes, favelização e assentamentos em áreas inundáveis, de risco e carentes em saneamento, que precisa de soluções, já discutidas a algumas décadas não só no cenário nacional mas também internacional (PRIETO, 2006).

Em 1970 publicou-se um relatório intitulado Limites do Crescimento, formulado pelo Clube de Roma em associação com o grupo de pesquisas do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). O documento apresentava modelos que relacionavam variáveis de crescimento econômico, explosão demográfica, poluição e esgotamento de recursos naturais, com ênfase nos aspectos técnicos da contaminação, em vista da acelerada industrialização e urbanização, e no esgotamento dos recursos naturais, em função da explosão demográfica. Entre seus principais objetivos estavam a obtenção de uma visão mais clara dos limites do planeta e das restrições que ele impunha à população e às suas atividades e a

identificação dos elementos que influenciavam o comportamento dos sistemas mundiais e suas interações, advertindo para uma crise mundial, caso essas tendências se perpetuassem (CUNHA & AUGUSTIN, 2014).

Em 1972, foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, a Conferência de Estocolmo, na Suécia. As questões ambientais levantadas diziam respeito à mitigação das poluições do ar, da água e do solo derivadas da industrialização. O objetivo dessa reunião era encorajar a ação governamental e dos organismos internacionais para promover a proteção e o aprimoramento do meio ambiente humano. As propostas apresentadas na Conferência de Estocolmo tiveram como base os dados divulgados pelo relatório do Clube de Roma, porém a análise dos problemas bem como as medidas propostas para a sua solução tinham um caráter muito pontual, privilegiando basicamente a correção dos problemas apontados (ARAÚJO & CARVALHO, 2011).

No Brasil, pouco depois da Conferência de Estocolmo, elaborou-se um modelo de política ambiental, que apresentava como pilares o controle da poluição e a criação de unidades de conservação da natureza. O crescimento populacional e o saneamento básico, componentes de políticas setoriais de impacto sobre o meio ambiente, não foram inseridos neste modelo, constituindo, cada um, objeto de política própria, não articuladas à questão ambiental, o que evidenciou o desenvolvimento isolado deste setor.

Na sequência em 1981 foi promulgada a Lei federal nº 6.938, que estabeleceu os objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, atribuições e instituições da política ambiental nacional. Segundo a lei, o objetivo principal da política nacional de meio ambiente era: a preservação ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições para o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana. Dentre os instrumentos por ela enumerados, estão a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, procedimentos esses ratificados e assegurados na Constituição Federal de 1988, que trouxe capítulos específicos sobre o meio ambiente (ARAÚJO & CARVALHO, 2011).

Em 1987, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU elaborou o Relatório Bruntland, denominado *Our Common Future*, que trata das questões sociais, no que se refere ao uso da terra, sua ocupação, suprimento de água, serviços sociais, educativos e sanitários, além de administração do crescimento

urbano. O relatório faz parte de uma série de iniciativas, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas e que demonstram a necessidade de se conciliar o equilíbrio ambiental, econômico e social (ARAÚJO & CARVALHO, 2011).

Assim, a ótica preventiva da política ambiental dos anos 1980 cedia lugar a uma nova ótica, agora integradora que passava a combinar os aspectos econômicos e sociais com os ambientais, em busca tanto da preservação do meio ambiente, como também de formas mais racionais de utilização dos recursos naturais com vistas à preservação das gerações futuras.

Em 1992, vinte anos depois da Conferência de Estocolmo, foi realizado no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, a Eco 92, que introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável, modelo que abarca crescimento econômico, preservação ambiental e inclusão social. A conferência foi uma tentativa de reunir representantes de todos os países do mundo para discutir e divulgar a nova concepção de desenvolvimento e o Brasil passou a ter que enfrentar a crise ambiental e ao mesmo tempo retomar o desenvolvimento, fortalecendo a democracia e a estabilidade da economia, para atendimento ao que foi estabelecido na conferência (ARAÚJO & CARVALHO, 2011).

Desta maneira em fevereiro de 1997 um Decreto Federal criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, com a finalidade de propor estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar, elaborar e acompanhar a implementação da Agenda 21, documento aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco 92. A Agenda 21 Nacional trouxe a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento, as relações sociais, ambientais e econômicas nas cidades, visando reduzir a desigualdade social e prover seus habitantes de um ambiente construído saudável (ARAÚJO & CARVALHO, 2011).

Nesse sentido em 2001, foi aprovada e sancionada a Lei Federal n.º 10.257, o chamado Estatuto da Cidade, que traça as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros. A lei regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 e está encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana.

O Estatuto da Cidade é caracterizado, essencialmente, pela formulação de políticas de gestão da cidade democráticas e planejadas, bem como pelo aprofundamento no tema da regularização fundiária, que toma a maior parte das preocupações dessa lei urbanística. Entre seus instrumentos básicos para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento do município está o plano diretor, que tem como objetivo conduzir as ações do poder público visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização.

A busca da promoção do equilíbrio social envolvendo as pessoas e as comunidades, para solucionar os problemas de acesso à educação, à saúde e a outros bens com novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a exclusão social advinda da pobreza, do desemprego e da criminalidade não é atual. Desde a elaboração da Carta de Atenas entende-se que as cidades compreendem somente uma parte dentro de um conjunto econômico, social e político, onde o indivíduo deve ser analisado dentro de uma coletividade, pois sofre influência do meio em que vive, com mudanças contínuas em sua realidade (CUNHA, 2012).

A Carta analisa a cidade contemporânea, suas funções, e traz propostas para o futuro das cidades no século XXI. Sua primeira revisão foi aprovada em 2003, em Lisboa, Portugal e propõe que a cidade deve proporcionar o bem-estar, a solidariedade entre as gerações, defendendo ainda uma cidade saudável, em obediência as normas da Organização Mundial da Saúde, com melhoria habitacional, ambiental, com planejamento sustentável, além de conservar os recursos naturais (CUNHA, 2012).

O Brasil não dispõe de um código de urbanismo que sistematize os princípios e institutos de direito urbanístico. A matéria está dispersa, porém orienta-se pela existência de normas jurídicas que disciplinam os assuntos referentes ao urbanismo, voltadas a criação de medidas de limitação e regulamentação de direitos individuais, a ocupação do solo, a organização do transporte e serviços públicos e a limitação da propriedade, em benefício do bem-estar coletivo e da sustentabilidade urbana.

3.1 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao urbanismo cabe a tarefa de identificar as necessidades reais da cidade para elaborar soluções factíveis, devendo colocar as relações sociais existentes como preocupação em primeiro plano, de maneira tal que as medidas urbanísticas não tencionem as relações sociais. O mesmo pode ser definido como conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade, visto que sua tarefa primordial é resolver os problemas e conflitos ocorridos na cidade (MEIRELLES, 2007).

O urbanismo visa o estudo das relações da cidade com a sociedade que nela vive e da cidade inserida num contexto regional e global; busca repensar o papel do Estado e de outros agentes que atuam no espaço urbano (as empresas, as instituições e a população) na seara da sustentabilidade socioambiental. (GRAZIA & QUEIROZ, 2001). E apresenta uma série de ações voltadas ao planejamento, à gestão da cidade e ao ordenamento do uso e ocupação do solo urbano em várias escalas desde a escala local à regional, para que se possa alcançar a sustentabilidade socioambiental urbana.

A sustentabilidade se faz inegavelmente necessária em vista do quadro gerado pelas alterações socioambientais resultantes do processo de intensificação do processo urbanístico ocorrido no século XX e viável apenas através de um ordenamento jurídico, capaz de disciplinar coercitivamente as condutas humanas.

Como se sabe ao longo do século passado, houve um descompasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil. Ou seja, todo o processo de crescimento das cidades brasileiras se deu sob um paradigma jurídico que não correspondia às necessidades de enfrentamento desse fenômeno multidimensional, complexo e com tantas implicações profundas que levou à transformação de um país de base agrária exportadora em um país de base urbano-industrial (FERNANDES, 2001).

Neste contexto leis esparsas surgiram, em vista da necessidade de impedir o aparecimento inevitável de inúmeros males ligados a este crescimento desordenado e de uma preocupação, agora de maior alcance, a de disciplinar e conseguir estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço, como o

Decreto-Lei nº 25/37, que cuida da proteção ao patrimônio histórico-cultural, o Decreto-Lei nº 58/37, que estabeleceu normas sobre parcelamento do solo urbano para venda de lotes a prestações e o Decreto-Lei nº 4.132/62, que tratou da desapropriação por interesse social. Porém no período pós 2ª Guerra com a intensificação do processo urbanístico percebeu-se que a situação exigia mais e começou a se fazer presente a necessidade de um planejamento mais elaborado voltado a questão urbanística (FAÇANHA, 2001).

Na década de 60, nada foi discutido e formatado e críticas pela falta de normas gerais a tratar do assunto mostravam-se comuns. No final da década de 80, as legislações esparsas que existiam mostravam-se ainda insuficientes face à realidade que se apresentava, tornando clara a necessidade de o planejamento urbano ser tratado pela Carta Magna, que mais uma vez deveria assumir necessariamente seu papel se adequando à realidade, tratando dos mais diversos assuntos, posto que é dirigente (FAÇANHA, 2001).

Assim no final da década de 80 a matéria foi pela primeira vez tratada por uma Constituição. A Lei Maior perpassa sua missão original e assume papel integrante entre a Sociedade e o Estado, buscando contribuir para o equilíbrio entre as estruturas de ordem e poder, inclui na aprovação da Constituição Federal de 1988 um capítulo sobre política urbana, baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial.

A pertinência do trato constitucional da política urbana reside em sua significação de ordem pragmática. É notória a necessidade do planejamento urbano sob dois aspectos: a vinculação dos cidadãos; bem como, a vinculação da próprio Poder Público que, nada obstante tê-lo elaborado, deve também respeitá-lo.

Não resta dúvidas que foi tendo em vista os problemas decorrentes da urbanização desordenada que o constituinte originário de 1988, trouxe ao viés constitucional a questão da função social da propriedade urbana e a responsabilidade do Poder Público municipal pelo planejamento urbano (FAÇANHA, 2001). Conforme art. 182, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Entretanto apesar da política urbana ter sido promulgada, o capítulo

constitucional foi regulamentado apenas em 2001, na forma de uma lei-marco fundamental, o Estatuto da Cidade.

3.2 ESTATUTO DA CIDADE

O direito à cidade sustentável foi positivado na legislação brasileira com a publicação do texto da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Nessa lei foram estabelecidas diretrizes gerais e regras concernentes à Política Urbana, colmatando a lacuna que, até então, persistia no que diz respeito à edição de lei ordinária para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Além de ser uma norma de direito urbanístico, criada pela União com base na competência concorrente prevista no art. 24, da Constituição Federal, a lei trata-se da expressão de um valor constitucional, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus causados pelo histórico fenômeno de crescimento desordenado das cidades brasileiras (MARCO, 2012).

O Estatuto da Cidade reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental e traça as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros. Sendo caracterizada, essencialmente, pela formulação de políticas de gestão da cidade democrática e planejada, bem como pelo aprofundamento no tema da regularização fundiária, que toma a maior parte das preocupações dessa lei urbanística.

Em vigor desde o dia 10 de outubro de 2001, o Estatuto regulamenta a Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183, fixando importantes princípios básicos que passaram a nortear as ações da política urbana. O Estatuto da Cidade originou-se de um projeto de lei (nº 5.788/90) apresentado pelo ex-senador Pompeu de Souza. No mesmo período vários outros projetos com o mesmo intuito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 tramitaram, porém, o projeto que originou o estatuto, tornou-se referência por ter sido aprovada no Senado Federal em 1990. Por onze anos, o Estatuto da Cidade tramitou na Câmara dos Deputados, tendo recebido inúmeras emendas, muitas delas com a participação de entidades civis organizadas, que encampam a bandeira da Reforma Urbana, e sofrido

várias alterações que originaram o texto final aprovado que apresenta 58 (cinquenta e oito) artigos, divididos em cinco capítulos: Diretrizes Gerais, Instrumentos da Política Urbana, Plano Diretor, Gestão Democrática da Cidade e Disposições Gerais (PRIETO, 2006).

A ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade tem sido desde a década de 90 complementada por importantes leis federais, como a Lei Federal nº 10.931/2004, que estabeleceu a gratuidade do registro imobiliário nos programas de regularização, a Lei Federal nº 11.079, de 2004, que regulamenta as parcerias público-privadas, a Lei Federal nº 11.107, de 2005, que regulamenta os consórcios intermunicipais e a Lei Federal nº 11.445, de 2007 que regulamenta a política nacional de saneamento. Ainda neste sentido foram promulgadas a Lei Federal nº 11.481/2007, buscando facilitar os processos de regularização fundiária pelos municípios nos assentamentos informais consolidados em terras da União; a Lei Federal nº. 11.888, de 2008, que instituiu o direito das comunidades à assistência técnica em programas de regularização; a Lei Federal nº 11.952, de 2009, que regulamentou a regularização fundiária em áreas urbanas da Amazônia Legal; e a Lei Federal nº 11.977, também de 2009, aprovada para regulamentar o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida e para facilitar a regularização fundiária de assentamentos informais. Um processo significativo de mudança institucional ainda ocorreu em 2004, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, que representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, até agora em processo de construção (FERNANDES, 2010).

O Estatuto da Cidade apresenta quatro dimensões principais segundo Fernandes (2010): uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade, bem como outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização destes princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

Dentro da dimensão conceitual faz-se importante expor que o Estatuto da Cidade, apresenta uma nova percepção quanto ao direito de propriedade, que não mais figura pelo direito individual, mas sim coletivo. Substituindo-se o princípio

individualista apresentado anteriormente pelo Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade estabelecem-se as bases de um novo paradigma jurídico-político de controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada. Essa alteração ocorreu pelo fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação do poder público, em especial dos municípios, de controlar o processo de desenvolvimento urbano com a formulação de políticas territoriais e de uso do solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público o poder de, por meio de leis e diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros, determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável, fundamental ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, o solo urbano (FERNANDES, 2010).

A dimensão instrumental busca promover a materialização de um novo paradigma das funções sociais da propriedade e da cidade através da reforma da ordem jurídico-urbanística e ambiental municipal. Nesse sentido o Estatuto da Cidade não só regulamentou os instrumentos, urbanísticos e financeiros já existentes, como também criou outros. Existe na lei federal uma série de instrumentos jurídicos que podem ser usados pelas administrações municipais, especialmente no âmbito dos seus planos diretores, para regular, induzir e/ou reverter a ação dos mercados de terras e propriedades urbanas, de acordo com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental. Todos esses instrumentos podem, e devem ser utilizados de maneira combinada, buscando-se não só a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente a indução dos rumos de tais processos. Porém a utilização de tais instrumentos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos municípios depende, fundamentalmente, da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação, explicitada publicamente através de uma legislação urbanística e ambiental municipal, como a lei do Plano Diretor. Nesse contexto, é vital que os municípios promovam ampla reforma de suas ordens jurídicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas e ambientais condizentes com o novo paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

A dimensão institucional diz respeito à necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e legitimar plenamente a nova ordem jurídico-urbanística de natureza socioambiental. O reconhecimento pelos municípios de diversos processos sociopolíticos e mecanismos jurídicos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano-ambiental e das políticas públicas faz-se fundamental para democratizar os processos decisórios locais. O estatuto também apresenta uma preocupação com os princípios da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação, para a comunidade, das mais valias urbanísticas geradas pela ação do poder público, não apenas com obras e serviços, mas também pela própria legislação urbanística. Sendo neste contexto fundamental para a materialização dos princípios do Estatuto da Cidade que os municípios promovam uma reforma em suas leis e processos de gestão político-institucional, político-social e político-administrativa.

A quarta e última dimensão de fundamental importância do Estatuto da Cidade expõe os institutos e instrumentos jurídicos reconhecidos para a promoção, especialmente pelos municípios, de programas de regularização fundiária dos assentamentos informais, de maneira a promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia. Além de regulamentar os institutos já existentes do usucapião urbano e da concessão de direito real de uso, que devem ser preferencialmente usados pelos municípios para a regularização das ocupações respectivamente em áreas privadas e em áreas públicas, a nova lei avançou no sentido de admitir a utilização de tais instrumentos de forma coletiva, com a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Importante ainda ressaltar que o Estatuto da Cidade faz repetidas menções à necessidade de que tais programas de regularização fundiária se pautem por critérios ambientais.

3.3 PLANO DIRETOR

A Constituição Federal de 1988 trouxe para o seio da sociedade brasileira um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, o princípio da função social da cidade e da

propriedade. Além desse princípio, o texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanos e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011).

O Plano Diretor consiste num instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que apresenta como objetivo maior garantir ao cidadão o direito de acesso à cidade. O mesmo se traduz como uma Lei Municipal criada para organizar o crescimento e o funcionamento da cidade, devendo normatizar os instrumentos definidos na Carta Fundamental de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, indicando como podem e devem ser aplicados; orientar as prioridades de investimentos da cidade; coordenar as ações dos setores público e privado, na direção de garantir a transparência da administração pública e a participação da sociedade na gestão da cidade; compatibilizar os interesses coletivos; e distribuir de forma justa os benefícios e os ônus da urbanização. Diante disso, o Plano Diretor possui princípios constitucionais fundamentais que o norteiam, quais sejam: a função social da propriedade; o desenvolvimento sustentável; as funções sociais da cidade; a igualdade e a justiça social; e a participação popular (CUNHA, 2012).

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, além de reforçar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, estendeu sua obrigatoriedade, antes definida apenas quanto ao porte populacional, para as cidades com população superior a 20 mil habitantes também para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Bem como para as integrantes de áreas de especial interesse turístico, as inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar os instrumentos definidos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, que trata do devido aproveitamento do solo urbano (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011).

O Plano Diretor, nos termos dados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, é peça chave para o enfrentamento de problemas tais como irregularidades fundiárias, segregação sócio espacial e degradação ambiental, conflitos sócio espaciais, carência de investimentos públicos e urbanização precária,

contribuindo para a minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, quando elaborado e implementado de forma eficaz (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011).

Essa eficácia refere-se a uma nova concepção de Plano Diretor pós-Estatuto, pois, embora o instrumento Plano Diretor seja anterior ao Estatuto da Cidade, apresentado na Carta Magna, o conceito de Plano Diretor e, principalmente, suas formas de elaboração foram adaptadas de um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população, permitindo uma nova definição da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como a implementação de uma gestão democrática e participativa (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011).

Neste sentido na busca por apoio ao planejamento participativo surge o Conselho das Cidades – ConCidades, que apresenta entre suas atribuições a emissão de orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e proposição de diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, em consonância com o disposto no Estatuto e nas resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades. O ConCidades em reuniões ordinárias discute e traça recomendações ao Ministério das Cidades no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano através de resoluções.

Dentre elas, cabe destacar algumas que tratam especificamente do Plano Diretor: Resolução nº 25 de 18 de março de 2005, que dispõe sobre o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, o envolvimento do Conselho da Cidade ou similar nesse processo, a devida publicidade e a realização das audiências públicas; Resolução nº 34 de 1 de julho de 2005, que emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores; Resolução Recomendada nº 22 de 6 de dezembro de 2006, que emite recomendações quanto à regulamentação dos procedimentos para aplicação dos recursos técnicos e financeiros na elaboração do Plano Diretor em municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental; e Resolução Recomendada nº 83 de 8 de dezembro de 2009, que dispõe sobre orientações com relação à revisão ou alteração de Planos Diretores.

Uma atenção especial deve ser dada às resoluções nº 25 e nº 34, frente aos princípios do Estatuto da Cidade, que respectivamente, estabelecem uma série de diretrizes que visam qualificar a participação social nos processos de elaboração e implementação dos Planos Diretores participativos e que tratam do conteúdo mínimo dos Planos Diretores, como a necessidade de se estabelecer como cada porção do território cumpre a função social e a demarcação de instrumentos no território para garantir seu cumprimento (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011).

A cidade deve garantir a todos os seus cidadãos, indistintamente, o direito e a garantia ao meio ambiente, à moradia, à terra urbana, ao saneamento e infraestrutura, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, suas funções sociais, tanto para as gerações presentes quanto para as futuras. E para atendê-las, pode e deve redirecionar seus recursos e a riqueza de forma mais justa, com vistas a combater as situações de desigualdade econômica e social (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

Todo esse aparato jurídico faz-se fundamental para a construção da cidade sustentável, visto que buscam, reduzir a desigualdade social, prover seus habitantes de um ambiente construído saudável, bem como construir pactos políticos e ações de cidadania que permitam o enfrentamento de desafios presentes e futuros, e em especial ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, reafirmando a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento, as relações sociais, ambientais e econômicas no espaço urbano.

4 FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Ao longo da história humana, a cidade tem sido o ambiente do convívio social por excelência. A civilização floresceu no meio urbano como um ambiente de trocas econômicas, sociais e culturais de forma tal que a preocupação do homem tem sido estabelecer regras para este convívio, não apenas de relacionamentos, mas também de disciplinamento da ação humana e de ocupação do território, visto o resultado insustentável de ações e ocupações errôneas (GARCIA & BERNARDI, 2008).

Assim a gestão e o planejamento urbano se tornam importantes instrumentos para a instauração deste disciplinamento e consequentemente, para a implementação dos direitos fundamentais do ser humano. Para ser justa a cidade, por lei, deve garantir e assegurar direitos e obrigações a todos independentemente de onde se encontrem no espaço urbano ou na estrutura da sociedade.

A Constituição Federal de 1988, afirma no artigo 182 que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, contudo, o alcance dessa expressão não é explicitado pelo texto constitucional, o que dá ensejo a diversas interpretações.

Oportuno ressaltar que tal expressão não é recente visto que seu surgimento remonta à terceira década do século passado, tendo sido cunhada no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, ocorrido em Atenas, no ano de 1933, que resultou na elaboração da Carta de Atenas, que estabeleceu os princípios do “Urbanismo Moderno”.

A Carta entendia que as cidades estão inseridas em um complexo conjunto econômico, social e político, onde o indivíduo deve ser analisado dentro de uma coletividade, pois o mesmo sofre influência do meio em que vive, com mudanças contínuas em sua realidade. A Carta definia quatro funções sociais da cidade: habitação, trabalho, circulação e recreação, visto que a cidade seria o local que deveria fornecer a adequada habitação, propiciar condições de trabalho e de circulação, além de recreação aos seus habitantes. Porém conforme coloca Lopes (2010) a generalização das regras da Carta de Atenas sem ter em conta o contexto nem o meio social a que se destinavam levaram o desenvolvimento urbanístico a resultados indesejados.

Em face a tão complexo desafio de redirecionamento, foi necessário rever a visão das cidades e seu papel no limiar do século XXI. Assim em 1998 o Conselho Europeu de Urbanistas, que reúne várias associações de urbanistas de países europeus, como a França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Portugal entre outros, propôs uma Nova Carta de Atenas, que analisa a cidade contemporânea, suas funções, e faz propostas para o futuro das cidades no século XXI.

A Carta sofreu uma revisão em 2003, recebendo o nome de Carta Constitucional de Atenas 2003. Nela, foram estabelecidas, além das quatro funções sociais primordiais da cidade, outras dez, as quais vinculam-se à realidade urbana dos grandes centros, no atual mundo globalizado.

A visão na nova Carta de Atenas 2003 é de uma cidade conectada, onde há a inclusão das diversas comunidades por meio da planificação espacial, bem como por meio de medidas de combate ao racismo, à criminalidade e à exclusão social, graças à disponibilização de espaços de participação pública. Para tanto, a cidade deve constituir-se em um espaço de produção, onde ocorrem negócios e prestação de serviços e, portanto, onde são criados postos de emprego, gerando o fortalecimento da economia. Para tal são imprescindíveis o investimento em educação e o acesso às inovações em tecnologia de informação e comunicação (PERCHE, 2014).

A cidade deve ser um espaço de propulsão da cultura e um espaço salutar, em conformidade com as normas da Organização Mundial de Saúde, demandando-se melhorias nas habitações e a conservação do meio ambiente, através de planejamento sustentável, o que implica em redução dos níveis de poluição e de geração de resíduo, tanto doméstico quanto industrial. Ademais, ainda é necessário propiciar a acessibilidade de seus habitantes, por meio de um sistema eficiente de transporte integrado. Por fim, a cidade deve ser um lugar adequado para o bem-estar e a solidariedade entre as gerações, e possuir um caráter de perenidade, para que possa proteger os elementos tradicionais, a memória e a identidade do meio ambiente urbano.

Buscando sintetizar estas incumbências, que tratam da contribuição ao bem-estar da coletividade em detrimento dos interesses unicamente individuais, Bernardi (2006) coloca que as cidades devem desempenhar suas funções sociais em três grandes esferas: a urbanística, de cidadania e de gestão. Na primeira esfera

encontram-se as funções urbanísticas, estabelecidas pelos membros do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, e que têm influenciado o planejamento, a política e a legislação urbana há décadas. Na segunda estão as funções chamadas de cidadania, que se constituem em direitos sociais. E na terceira encontram-se as funções de gestão, ou seja, envolvem todas as práticas de gestão que objetivam garantir o bem-estar dos habitantes no meio urbano.

4.1 FUNÇÕES SOCIAIS URBANÍSTICAS

As funções denominadas de urbanísticas são as quatro sistematizadas e definidas na Carta de Atenas: trabalho, habitação, recreação e circulação. Numa atualização terminológica, recreação passa a ser denominada de lazer e circulação é substituída por mobilidade urbana, pela amplitude conceitual que os novos termos contêm (GARCIAS & BERNARDI, 2008).

O trabalho, o ambiente de trabalho, a indústria, o comércio, e os serviços, são atividades fundamentais para a sustentabilidade econômica de uma cidade, visto que sem a possibilidade de trabalho não se gera renda, que por sua vez mantém a cidade ativa, funcionando, podendo-se levar ao desaparecimento da mesma. Portanto, o trabalho, que pode mudar sua forma organizacional de tempos em tempos, apresenta uma função primordial da vida urbana (PERCHE, 2014).

A habitação é o principal refúgio do núcleo familiar, sendo fundamental na caracterização e conceituação da cidade. Não havendo moradias fixas, não há cidade. Pode haver um acampamento, porém a existência de prédios para a habitação é uma das características principais do ambiente urbano, caracterizado como sendo uma área densamente povoada onde se agrupam zonas residenciais. Sua função social se concretiza com o acesso a moradia digna a todos os habitantes. Contudo o alto custo da terra urbana, fruto da especulação imobiliária, tem dificultado o acesso da população de menor renda à moradia, de maneira tal que para sua concretização faz-se necessário que o Poder Público estabeleça políticas públicas para que as populações de menor renda tenham acesso a moradia e a áreas urbanizadas. Além disso é fundamental a ação estatal no enfrentamento das causas e problemas decorrentes das áreas ocupadas por assentamento humano precários, que pode dar-se através da institucionalização no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse

Social, destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas, como prevê o artigo 4 do Estatuto da Cidade (PERCHE, 2014).

Outra função urbanística da cidade é o lazer. Os espaços de recreação, do encontro, do contato social, entre os moradores do ambiente urbano, são fundamentais para a realização integral do ser humano. São geralmente nestes contatos que nascem os relacionamentos humanos em todas as esferas, desde a familiar até as amizades, a solidariedade, o sentimento de unidade, de grupo. A universalização dos ambientes de lazer, acessíveis a todos os segmentos sociais, de acordo com suas características, costumes, tradições e necessidades, é que fazem da função lazer uma função social (GARCIAS & BERNARDI, 2008).

Por fim a quarta função urbanística é a mobilidade urbana. A mobilidade constitui-se num processo integrado de fluxos de pessoas e bens que envolvem todas as formas de deslocamentos dentro do ambiente urbano desde o transporte público coletivo e individual, transporte privado motorizado ou não e a pé; e nos modos rodoviário, ferroviário e hidroviário, entre outros. Segundo artigo 30 da Constituição Federal de 1988 o transporte público é um serviço público de caráter essencial e ao dar este caráter essencial, a Constituição afirma que o mesmo é um serviço fundamental necessário para a concretização das funções sociais da cidade (GARCIAS & BERNARDI, 2008).

A mobilidade não consiste apenas em alcançar pontos distantes, mas sobretudo alcançar lugares específicos e atraentes para a população. A rede urbana necessita unir lugares e pessoas, sendo assim necessário lidar com o complexo problema do trânsito urbano. Garantir o direito de acesso ao transporte coletivo urbano, disponibilizá-lo a todos os moradores da cidade com qualidade, sem nenhum tipo de exclusão, seja por falta de condições de acessibilidade física, econômico/financeira ou qualquer tipo de discriminação, através da universalização dos serviços, é a forma do Poder Público implementar esta função social da cidade (PERCHE, 2014).

4.2 FUNÇÕES SOCIAIS DE CIDADANIA

As funções de cidadania se constituem na materialização dos direitos sociais previstos no artigo 6 da Constituição Brasileira, que aponta como direitos sociais a educação, a saúde, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Direitos que devem ser contemplados em todos os níveis de organização política, constituindo-se, em competência comum da União, dos estados dos municípios, conforme artigo 23 da Carta Magna.

Moraes (2006) compreende que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, sendo direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Os direitos sociais, como a previdência social, a proteção a maternidade e a infância e a assistência aos desamparados são entendidos como o desdobramento de um direito único, amplo, o direito de todo ser humano da proteção social. Quanto a saúde, também como a educação é dever de todos os entes federativos participam de seu custeio devendo anualmente destinar um percentual de suas receitas tributárias para tais finalidades. Ademais as ações e serviços públicos de saúde formam e integram uma rede hierarquizada e regionalizada que se constitui num sistema, o Sistema Único de Saúde (SUS). Se necessário, alguns recursos podem ser repassados para a manutenção desse sistema diretamente aos municípios, através de outras esferas governamentais. Quanto à segurança, a mesma se constitui em um direito fundamental que goza da proteção estatal e todos os níveis, conforme artigo 5º da Carta Magna (GARCIAS & BERNARDI, 2008).

De fato, as funções de cidadania devem ser interpretadas de forma sistemática com outros direitos fundamentais positivados na Constituição para se contemplar, sobretudo, os grupos, socialmente excluídos, de maneira a proporcionar o primado da justiça social e ambiental. Dessa maneira faz-se necessário a adoção de políticas públicas sustentáveis que proporcionem moradia digna, no intuito de se efetivar a cidadania a todos (PERCHE, 2014).

A Constituição de 1988 determina o dever estatal de garantir os direitos fundamentais, considerando-os invioláveis e obrigando sua observância a todos. Uma

vez estabelecidas as normas que garantem a aplicabilidade destes direitos, o Estado não pode mais anular, revogar ou extinguir tais direitos, pois as normas pertinentes são de eficácia plena e aplicação imediata, conforme artigo 5 da mesma, que coloca que o Estado está vinculado às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, como forma de garantir e de aplicar os direitos fundamentais (PERCHE, 2014).

4.3 FUNÇÕES SOCIAIS DE GESTÃO

O terceiro grupo de funções sociais da cidade são classificadas como funções de gestão pública. Por sua vez, as mesmas refletem as práticas urbanas comuns e esperadas pela população. Constituindo-se na Prestação de Serviços Públicos, na Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social, na Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (histórico, artístico, cultural, paisagens naturais, sítios arqueológicos) e na Sustentabilidade Urbana.

De acordo com Bernardi (2006), este grupo engloba, dentre outras, as funções relativas à prestação de serviços públicos, que implica no gerenciamento de recursos tributários arrecadados e objetiva fornecer serviços essenciais à população no ambiente urbano tais como pavimentação das ruas, iluminação, abastecimento de água, iluminação, coleta de resíduos, tratamento de esgoto doméstico, entre outros. Estes serviços devem ser ofertados em caráter universal, visto que não se constituem em um privilégio.

As funções sociais de gestão englobam a promoção do planejamento territorial, econômico e social da cidade. O Estatuto da Cidade prevê em seu artigo 4 que tal promoção é valiosa, visto que se constitui em um dos principais instrumentos da política urbana. Este planejamento por sua vez, prevê planos na esfera nacional, regional, estadual e municipal. No âmbito municipal utiliza-se do Plano Diretor, que disciplina o uso e ocupação do solo urbano e o zoneamento ambiental e as diretrizes orçamentárias governamentais (PERCHE, 2014).

Porém para sua efetividade faz-se necessária a participação da sociedade e a inclusão de programas e projetos setoriais, com vistas à correção das distorções sociais que ocorrem no ambiente urbano, visto que o planejamento participativo se constitui em um importante mecanismo de resolução de problemas sociais, motivo

pelo qual o Plano Diretor apresenta mecanismos que lhe permitem ser democrático e participativo.

Outra relevante função de gestão urbana é a preservação do patrimônio natural e cultural, que engloba paisagens, naturais, edificações históricas e artísticas da cidade. Essa obrigatoriedade é apresentada no artigo 23 da Constituição Federal e justifica-se, pois, o patrimônio pertence tanto às gerações passadas quanto a presente geração e deverá ser mantido para as gerações futuras, conforme artigo 225 da mesma Constituição.

Por fim apresenta-se ainda como função social de gestão, a promoção da sustentabilidade urbana, que significa uma síntese de todas as demais funções de gestão. A sustentabilidade é contemplada em diversas facetas, não apenas na ambiental. Sua promoção, além de buscar minimizar os impactos produzidos pela ação humana, também busca promover um equilíbrio social, por meio de medidas que visem à melhoria da qualidade de vida em caráter igualitário. Esta função possui um foco ecológico, uma vez que a cidade se constitui em um ambiente artificial, que demanda medidas de redução de impacto promovido pela atuação do homem, voltadas a diminuição de emissão de gases poluentes, a preservação de bolsões verdes, o planejamento da construção em solo urbano e a política de ocupação desse solo, com o intuito de preservar a qualidade de vida dos habitantes da cidade (PERCHE, 2014).

As funções sociais de gestão bem como as de cidadania e as urbanísticas buscam ser efetivadas, pela legislação, através da aplicabilidade dos chamados instrumentos urbanísticos, que tem como objetivo permitir a cidade seu desenvolvimento urbanístico e sustentável, direito de todo cidadão.

5 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

A ocupação desordenada das cidades resultou em um ambiente marcado por carências e desigualdades sociais, caracterizada pela existência de problemas relacionados ao transporte, à falta de moradia, à degradação ambiental e à insuficiência e a inacessibilidade de serviços e equipamentos (PIRES, 2008).

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade trouxeram destaque ao direito urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro, legitimando a atuação estatal, em especial a municipal, na promoção da política urbana e na resolução dos problemas urbanísticos. Criaram novos instrumentos e reforçaram outros já existentes no direito brasileiro, dando maior efetividade ao princípio da função social da propriedade e consagrando o direito a cidade sustentável, compreendido como o efetivo atendimento dos direitos coletivos, e não apenas aos individuais, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (FIORILLO, 2010).

Encarregado pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana. As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2001).

Historicamente, os instrumentos urbanísticos surgiram na Europa, junto com o fortalecimento do Estado burguês, no bojo da transição a um novo estágio de desenvolvimento. Com a passagem deste novo estágio, abandonaram-se os princípios de liberalismo clássico, a favor de uma democracia social e do estado de bem-estar, com a ampliação da intervenção do Estado, em países como França e

Alemanha, capaz de assegurar a provisão da infraestrutura necessária ao novo estágio (FERREIRA, 2003).

No campo urbanístico, tratava-se de assegurar reformas que garantissem, em essência elementos como a higienização da cidade, abrindo ruas e permitindo insolação e ventilação para diminuir a alta incidência de epidemias e aumentar a expectativa de vida; o controle social, por meio de avenidas amplas o suficiente para manobrar tropas que pudessem aplacar as constantes revoltas populares; e, a promoção de intervenções que produzissem valorização imobiliária em benefício aos altos círculos sociais próximos do poder. Essas reformas consolidaram o uso dos instrumentos urbanísticos, bem como a provisão maciça de infraestrutura (FERREIRA, 2003).

Em um segundo momento, após a Segunda Guerra Mundial, estes instrumentos foram detalhados e aprimorados, embasando no âmbito urbano a consolidação de políticas sócio democratas e economia orientada ao consumo de massa, e traduzidos em preceitos do modernismo exigiam uma forte regulamentação estatal para sustentar a organização urbana que se denominava funcionalista. Em um sentido diferenciado do urbanismo que surgiu na Europa, com o fortalecimento do Estado burguês, agora com uma visão mais humanista, os instrumentos urbanísticos passaram a ser utilizados para garantir uma mínima generalização homogênea de acesso à infraestrutura pelo conjunto da sociedade. No Brasil, os instrumentos jurídicos são efetivados com a promulgação da Carta Magna e do Estatuto da Cidade, na busca da construção de uma sociedade e de cidades menos desiguais num país que se tornou extremamente urbanizado em poucas décadas (FERREIRA, 2003).

Dentre os diversos instrumentos urbanísticos de proteção ao meio ambiente apresentados pela Lei nº 10.257 de 2001, hoje efetivados no país, o presente trabalho abordará dentre outros, os pesquisados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic (2013) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que têm por meta regular o uso e a ocupação do solo urbano: Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; Legislação sobre zona e/ou área de interesse social; Legislação sobre zona e/ou área de interesse especial; Lei de perímetro urbano; Legislação sobre parcelamento do solo; Legislação sobre solo criado; Legislação sobre contribuição de melhoria; Legislação sobre operação urbana consorciada; Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança; e Código de obras.

5.1 ZONEAMENTO AMBIENTAL OU USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

O zoneamento ambiental, também chamado de zoneamento ecológico-econômico, instrumento de planejamento municipal, está previsto no Estatuto da Cidade, como um plano de delimitação do território em zonas de interesse ambiental que necessitam de intervenções especiais. Trata-se de uma espécie do zoneamento, que é instituto urbanístico já largamente utilizado no planejamento das cidades.

Segundo Le Corbusier (1957), o zoneamento é uma operação feita no plano da cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas reclamando cada uma um espaço particular. Silva (1997), por sua vez define o zoneamento como um processo urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal.

Logo, o zoneamento tem por objetivo organizar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. A elaboração do plano de zoneamento ambiental é de competência do poder público, tendo como metodologia, a divisão do território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (PRIETO, 2006).

Classicamente, admite-se três espécies de zoneamento: o urbano, o ambiental ou o industrial, porém outras classificações, apontam o zoneamento industrial como espécie do ambiental e outras ainda compreendem o zoneamento urbano como gênero no qual se agrupam o ambiental e o industrial. O zoneamento urbano consiste no ordenamento do uso e ocupação do solo por um conjunto de normas legais que regulamentam as edificações, é o planejamento da cidade feito por meio do plano diretor ou das leis de uso e ocupação que dividem o solo em zonas, de acordo com as funções permitidas para cada área, tais como: zona de uso residencial, zona de uso misto, zona de uso comercial, zona de uso especial, zona de uso industrial, zona de saúde, zona de lazer, etc. Esta divisão separa atividades comerciais, industriais, de lazer, poluidoras ou incômodas, estabelecendo regras para sua implantação e exercício. O zoneamento industrial por sua vez, justifica-se pela

excessiva concentração industrial em certas áreas da cidade e pelo risco de poluição excessiva, da desvalorização da terra e outros incômodos, e busca uma política de conciliação entre o desenvolvimento, o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente (PRIETO, 2006).

A matéria é regida pela Lei nº 6.803 de 02 de julho de 1980, que além de limitar a implantação de indústrias em áreas críticas de poluição e classifica as zonas em: zona de uso estritamente industrial, zona de uso predominantemente industrial, zona de uso diversificado, determina a observância das normas e padrões ambientais para o licenciamento de estabelecimentos industriais e estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, a proteção aos recursos hídricos e ao solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Sendo o zoneamento ambiental, além de citado como instrumento de planejamento da política urbana pelo Estatuto da Cidade, apresentado na Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 4.297 de 10 de julho de 2002.

5.2 ZONA E/OU ÁREA DE INTERESSE SOCIAL

Analisando sua definição legal, tem-se que as Zonas de Interesse Social (ZEIS) são áreas urbanas destinadas ao uso habitacional, que integram o perímetro urbano do município e devem possuir infraestrutura e serviços urbanos ou garantir a viabilidade da sua implantação. Como interferem com as possibilidades de aproveitamento do solo urbano e atingem de forma diferenciada as diversas áreas da cidade, com regras que se aplicam tanto aos terrenos públicos quanto particulares, as ZEIS devem ser criadas por lei de igual hierarquia das leis que instituem o zoneamento ou disciplina de uso do solo do município (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Estas áreas são destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda, independentemente de tratar-se de áreas previamente ocupadas por assentamentos populares ou de áreas vazias e subutilizadas. Para atender a essa destinação, nas áreas vazias, a legislação da ZEIS deve prever a aplicação articulada dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e cumprimento da função social da propriedade.

As mesmas estão sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, e tais regras devem por um lado, viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes e consolidáveis e por outro lado, facilitar a produção de moradias de interesse social, mediante padrões urbanísticos e edifícios mais populares, sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna. Considerando essas características das ZEIS, podem ser classificadas em dois tipos básicos: ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários e ZEIS de áreas vazias ou subutilizadas, com destinação predominante para a produção de habitações de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, abrangendo a destinação de vazios urbanos e imóveis não utilizados para habitação de interesse social é estratégica para potencializar os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida, considerando o aumento da demanda por terrenos urbanos e as condições mais favoráveis para a aprovação do instrumento, estabelecidas pelos programas habitacionais. De acordo com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, cabe aos municípios o protagonismo na aplicação de instrumentos de política urbana que façam cumprir a função social da propriedade e o direito constitucional à moradia digna (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

5.3 ZONA E/OU ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL

Focando a questão ambiental e urbana, apresenta-se o conceito de Zona Especial de Interesse Urbanístico (ZEIU) ou Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU), em conformidade com os Planos Diretores, como sendo áreas que devem ser melhores integradas à estrutura da cidade, aproveitando-se as melhorias já implantadas ou mesmo eliminando a precariedade da infraestrutura existente. (PDDUA, 2007). Ou seja, trata-se de uma área submetida a regime urbanístico específico, relativo a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que a contêm, sendo destinada a projetos específicos de estruturação ou reestruturação, renovação e revitalização urbana.

Existem quatro tipos de Áreas Especiais de Interesse Urbanístico: as que tratam de ações em vilas ou loteamentos populares; as que se referem aos chamados

vazios urbanos; as relativas a zonas onde o crescimento encontra-se estagnado e necessitando de revitalização; e, as que se referem a zonas excessivamente ocupadas ou que apresentam locais impróprios à ocupação por limitações naturais (PDDUA, 2007).

5.4 PERÍMETRO URBANO

Todo município deve possuir a sua própria lei do perímetro urbano. Esta lei promove a divisão do município em zonas rurais e urbanas, de forma a auxiliar o direcionamento das políticas públicas. A propriedade urbana cumpre sua função quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (Lei nº 10.257/2001).

A Lei do Perímetro Urbano de Curitiba, Lei nº 2.584 de 1994, por exemplo, delimitou o perímetro urbano e estabeleceu quatro zonas urbanas e uma quinta zona como sendo a zona rural.

5.5 PARCELAMENTO DO SOLO

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios trata-se de um instrumento previsto no artigo 5 da Lei nº 10.257 de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. A lei por sua vez, determina que uma lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo a mesma fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Sobre o assunto assegura Fiorillo (2005) que o proprietário que não atender ao regramento do meio ambiente artificial em face de seu território será notificado pelo Poder Executivo Municipal, na forma e prazos definidos pelos § 2º, 3º e 4º do artigo 5 da Lei nº 10.257 de 2001, visando cumprir a obrigação, sob pena de sofrer aplicação do imposto sobre sua propriedade na forma do artigo 7 do Estatuto da Cidade,

nomeado IPTU progressivo no tempo. E, num segundo momento, conforme observa o artigo 8 da referida lei, será legitimado passivo em decorrência da desapropriação. Ou seja, caso haja o descumprimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a sanção é o IPTU progressivo no tempo, outro instrumento também previsto no Estatuto da Cidade.

Conforme a Constituição Federal, o IPTU é o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, de competência privativa dos Municípios e do Distrito Federal, excepcionalmente utilizado pela União, quanto aos imóveis situados em Território Federal não dividido em Municípios. As hipóteses de incidências são definidas pelo Código Tributário Nacional, que condiciona a possibilidade de sua cobrança à existência de no mínimo dois melhoramentos urbanos como meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (SILVA & LOPES, 2005).

Para Carrazza (2005), seu caráter é nitidamente sancionatório, sendo um mecanismo que a Constituição colocou à disposição dos Municípios, para que imponham aos munícipes a observância de regras urbanísticas, contidas nas leis locais.

5.6 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A outorga onerosa do direito de construir, também conhecida como solo criado, consiste na possibilidade de o poder público municipal autorizar a construção sobre área acima do coeficiente de aproveitamento básico determinada para aquela zona urbana, mediante uma contrapartida do proprietário interessado. Ou seja, o instrumento objetiva, através da separação da propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, aumentar a capacidade do poder público de interferir sobre os mercados imobiliários.

A outorga onerosa ganha, assim, portanto, uma feição de instrumento de planejamento urbano e ambiental, em função de sua destinação de recursos obtidos pelas contrapartidas, pagas por quem constrói, para a habitação popular, o ordenamento da expansão urbana, a implantação de equipamentos urbanos, a

criação de áreas verdes e a proteção do patrimônio cultural (MATA *apud* COUTINHO, 2004).

Segundo o Estatuto da Cidade essa contrapartida deverá ser aplicada pelo município para consecução das finalidades previstas no instituto do direito de preempção, que confere ao município a preferência para adquirir imóvel urbano em área estabelecida por lei baseada no plano diretor, que for objeto de compra e venda (alienação onerosa) entre particulares, quais sejam, desde a regularização fundiária; a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; o ordenamento e direcionamento da expansão urbana; a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; a criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental; até a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (PRIETO, 2006).

Assim, os benefícios ao meio ambiente assegurados com a outorga onerosa do direito de construir são os mesmos do direito de preempção, no que tange à criação de mais espaços públicos de lazer, áreas verdes e de unidades de conservação e proteção ambiental nas cidades.

5.7 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

No Brasil, pela legislação a contribuição de melhoria é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação que representa um benefício especial auferido pelo contribuinte, ou seja, o tributo, que não se confunde com impostos ou com taxas tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de um obra pública, tratando-se portanto de um tributo vinculado a uma atividade estatal, a qual consiste na execução de uma obra pública (LIMA, 2011).

Assim, a contribuição de melhoria seria a espécie tributária mais justa do ordenamento jurídico, pois seria um instrumento de realização do princípio da isonomia. Princípio que prescreve o tratamento igualitário a situações de mesma natureza.

Há dois aspectos que devem ser considerados sobre o princípio, este dirige-se tanto ao aplicador da lei como ao legislador. Em outras palavras não pode o aplicador, diante da lei, discriminar, nem se autoriza o legislador, ao ditar a lei, a fazer

discriminações. Visa o princípio à garantia do indivíduo, evitando perseguições e favoritismos (AMARO, 2011).

Lôbo (2002) afirma que a instituição de contribuição de melhoria é uma hipótese de aplicação do princípio da isonomia em seu sentido positivo. Visto que o Estado se utiliza de um instrumento para corrigir distorções, cobrando um tributo de um determinado número de indivíduos que auferiram vantagem econômica não auferida pelos demais.

Rodrigues (2002), com fundamento no princípio da isonomia, nega que haja a possibilidade de cobrança de contribuição de melhoria sem a verificação da valorização imobiliária. Ainda segundo o autor, tendo em vista que referida atividade só pode ter por finalidade a consecução de fins públicos; os respectivos ônus devem recair sobre a comunidade que recebe o benefício. Pois, se o Estado fizer com que o ônus decorrente das despesas com a obra pública recaia apenas sobre os proprietários de imóveis a ele adjacentes, exigindo-lhes contribuição de melhoria mesmo quando não haja valorização imobiliária, estará inequivocamente, ferindo o princípio da isonomia.

5.8 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

As operações urbanas consorciadas são um conjunto de intervenções e medidas em maior escala, coordenadas pelo poder público, com participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, que possuem o intuito de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Estando regulamentadas pelos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, permitem ao poder público municipal, por lei específica baseada no plano diretor, delimitar áreas para sua aplicação e estabelecer normas.

De sua definição legal, podem-se extrair três elementos do conceito de operações urbanas consorciadas, que devem ser observados conforme Prieto (2006). O primeiro, que somente o poder público municipal pode coordenar as intervenções urbanas, não cabendo neste caso a possibilidade de coordenação das intervenções por agentes privados. O segundo se refere à participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes das áreas urbanas, bem como de investidores, que será objeto da intervenção, de modo que seja estabelecido os direitos e deveres

de cada categoria na lei municipal que dispor sobre a operação. O terceiro, que as intervenções urbanas previstas devem, necessariamente, serem destinadas para transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, devendo a operação urbana atingir as três finalidades. A valorização ambiental aqui deve ser entendida como a implantação de equipamentos e conservação ou racionalização de áreas, que tenham por finalidade promover as potencialidades e garantir a perpetuação do patrimônio urbano ambiental, a superação dos problemas de degradação ambiental e má utilização dos recursos naturais, a garantia da qualidade de vida em assentamentos humanos, espaços de circulação e mobilidade e áreas livres e verdes nas cidades.

5.9 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem por objetivo mitigar e/ou compensar os efeitos negativos que serão causados por empreendimentos no meio ambiente urbano. Seu pressuposto básico é a elaboração de estudos para prevenir impactos negativos sobre uso e ocupação do solo, a vida social, a economia local e o meio urbano no entorno do empreendimento.

O EIV juntamente com o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) são importantes instrumentos de avaliação e controle ambiental e do desenvolvimento urbano e foram incluídos pelo Estatuto da Cidade como instrumentos para a implementação da política urbana.

A citação dos dois instrumentos de estudo inaugura, de plano, uma discussão sobre as competências, em vista da dificuldade em se definir o espaço do EIV, para que tal estudo não se confunda com um EIA, já que ambos, tem a finalidade de identificar possíveis impactos ambientais e socioeconômicos. O EIA, segundo Dias (1997) é um dos documentos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se da execução por equipe multidisciplinar das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de avaliação de impacto ambiental e técnicas de previsão de impacto. O estudo deve ser desenvolvido sob a orientação da autoridade ambiental responsável pelo licenciamento do projeto em questão, que, por

meio de termos de referência específicos, indica a abrangência do estudo e os fatores ambientais a serem considerados detalhadamente.

A fundamentação legal do EIA está na Constituição Federal de 1988, artigo 225, que preceitua a incumbência ao Poder Público de solicitar, na forma da lei, para a instalação de obra, o desenvolvimento dos estudos ambientais.

5.10 CÓDIGO DE OBRAS

O Código de Obras é o instrumento que permite à Administração Municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações. Através da linha de trabalho do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM reforça-se a importância deste instrumento para as prefeituras no sentido de assegurar melhor qualidade de vida para seus habitantes.

As diretrizes para construção, presentes no Código de Obras e Edificações, complementam-se e devem estar integradas com outros instrumentos urbanísticos, que por sua vez devem ser elaborados ou revisados para o efetivo controle da atividade edilícia no Município.

A revisão do Código de Obras e Edificações da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais (PR), por exemplo, um dos últimos a ser elaborado pela equipe do IBAM, incorporou a adequação das edificações, a execução de obras e o mobiliário urbano aos fundamentos da acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos; as questões relacionadas à gestão do consumo de energia e eficiência energética nas edificações e a simplificação do processo administrativo, reduzindo as barreiras burocráticas ao licenciamento de construções que acabam por induzir à informalidade (IBAM, 2015).

5.11 PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS – MUNIC

A Munic, desde sua primeira edição em 1999, vem levantando informações sobre legislações e instrumentos de planejamento adotados pelos municípios brasileiros. Em praticamente todas as edições em que o Bloco de Legislação e

Instrumentos de Planejamento esteve presente, a existência desses itens foi investigada sob a forma de legislação específica, e não como parte integrante de Planos Diretores, porém na edição de 2013 a Munic passa a considerar estes instrumentos como parte integrante dos Planos Diretores.

Os resultados da edição de 2013 apuraram que 92,9% (5.174) do total de municípios brasileiros tinham pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados e, dentre estes, os mais utilizados estão a Lei de perímetro urbano e o Código de obras; e entre os menos, a Legislação sobre operação urbana consorciada e a Legislação sobre solo criado. Verificou-se ainda que 83,6% dos municípios apresentam Lei de Perímetro Urbano; 62,4 % Código de Obras; 56,1% Legislação sobre Parcelamento do Solo; 54,2% Legislação sobre Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo; 48,7% Legislação sobre Contribuição de Melhoria; 44,5% Legislação sobre Zona de Interesse Especial; 37,1% Legislação sobre Área de Interesse Especial; 26,8% Legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança; 23,2 % Legislação sobre Solo Criado; e 18,6% Legislação sobre Operação Urbana Consorciada. Apenas 7,1% (393) dos municípios não tinham nenhum instrumento de planejamento. Em relação aos 393 municípios que não apresentaram nenhum instrumento de planejamento, faz-se interessante o fato de que 40 destes municípios declararam possuir Plano Diretor.

O artigo 41 do Estatuto das Cidades tornava o Plano Diretor obrigatório, até outubro de 2006, aos municípios com mais de 20.000 habitantes; que fazem parte de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; que são integrantes de áreas de especial interesse turístico; e que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou têm atividades com significativo impacto ambiental. O que se pode perceber por meio da pesquisa foi um aumento expressivo no percentual de municípios com Planos Diretores no período de 2005 a 2013 no Brasil. Mesmo nos municípios que apresentam população inferior a 20.000 habitantes, foi significativa o aumento dos que elaboraram seus Planos, principalmente no período de 2005 a 2009.

No conjunto do País, em 2013, 50,0% (2.785) dos municípios declararam ter Plano Diretor, 13,7% (763) estavam elaborando o Plano e 36,2% (2.019) não o possuíam. Este percentual foi mais elevado no grupo de municípios com população até 20.000 habitantes. A proporção de municípios sem Plano Diretor era bem menor entre aqueles com mais de 20.000 habitantes, onde apenas 4,1% (70) não dispunham desse instrumento. Mesmo em 2013, levando-se em conta apenas os municípios com

mais de 20.000 habitantes, dos 1.718 que necessitavam elaborar o Plano Diretor até o prazo estipulado pelo Estatuto das Cidades, restaram 178 (10,4%) que ainda não o haviam feito. Destes, no entanto, 108 (6,3%) afirmaram que o Plano estava em elaboração.

No recorte regional, o destaque ficou para a Região Sul, que apresentou, no período de 2005 a 2013, os maiores percentuais de municípios com Plano Diretor. O Estado do Paraná elevou para 92,2% o percentual dos seus municípios com Planos Diretores em 2013. A Região Norte também obteve crescimento significativo nesse sentido, especialmente no Estado do Pará, que tinha 83,3% dos seus municípios com Plano. Amapá e Roraima, por outro lado, não apresentaram variações condizentes com o restante da região. Na Região Nordeste, assim como na Centro-Oeste, essa variação apresentou uma grande intensidade no período de 2005 a 2009, que não se reproduziu no período de 2009 a 2013, cabendo destacar que nenhum dos estados das Regiões Nordeste e Centro-Oeste registrou resultados significativos, como aqueles observados nas Regiões Sul e Norte, no que diz respeito à existência de Plano Diretor em seus municípios, em 2013.

O melhor resultado, entre tais regiões, foi o do Estado de Pernambuco, com 55,1%. No outro extremo, ficou o Estado do Rio Grande do Norte, com 21,1%. Na Região Centro-Oeste, o destaque foi o Estado do Mato Grosso do Sul, apresentando 41,8% de seus municípios com esse instrumento. A Região Sudeste apresentou 45,5% dos seus municípios com Planos Diretores, em 2013. Para este ano, cabe destacar o comportamento distinto dos Estados do Rio de Janeiro (76,1%) e do Espírito Santo (75,6%), que tiveram percentual expressivo de municípios com Planos Diretores, e do Estado de Minas Gerais (35,1%) com percentual não tão expressivo.

Segundo o artigo 40 do Estatuto das Cidades, o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, deve o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. E este deve englobar o território do Município como um todo.

Ainda conforme o Estatuto, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a

publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e, o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. O plano diretor deve conter no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização e um sistema de acompanhamento e controle, entre outros.

Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano é um espaço para discussões e o estabelecimento das melhores estratégias de intervenção no território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas.

O Plano abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades, bem como da sua eficácia. Assim é fundamental avaliar sua aplicabilidade na intervenção dos processos urbanos e na produção do espaço, de maneira a assegurar um efetivo desenvolvimento, mais ordenado, planejado e preocupado com o meio ambiente natural e construído.

6 APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

O Estatuto da Cidade aprovado em 2001, regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos que pretendem ser um avanço no sentido de dar ao Estado maior capacidade para efetivar a reforma urbana através de um conjunto de transformações que permitiria a implementação de uma cidade mais sustentável e socialmente mais justa. O Estatuto reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática.

Em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, o Estatuto veio definir que a cidade tem de cumprir a sua função social, fazendo valer o direito social da propriedade. A lei condiciona o direito de propriedade e dá mais poder ao município, através da aplicação dos instrumentos jurídicos, para impedir que a cidade seja usada como fonte de acumulação de riquezas, seja pela retenção de imóveis para valorização, induzindo, empreitando e supervalorizando obras públicas, seja pelo controle da concessão e da gestão de serviços públicos (OLIVEIRA *et al.*, 2013).

Conquistar marcos legais adequados é uma tarefa importante a ser perseguida e seu maior desafio consiste em garantir a aplicabilidade e a efetividade dos instrumentos urbanísticos contidos no referido marco legal. Neste sentido, porém a sociedade civil ainda tem muito a conquistar, pois os mecanismos de controle social do Estado ainda são incipientes.

Constituído basicamente em instrumento definidor das diretrizes de planejamento e gestão territorial urbana, o plano diretor precisa primeiramente localizar as áreas de sua aplicação e estabelecer diretrizes que resultem na efetividade dos objetivos normativos. Não sendo suficiente apenas apresentar repetidamente os princípios do Estatuto das Cidades.

Durante o processo de revisão e elaboração de plano, a articulação e comunicação entre os órgãos de gerenciamento urbano com os de planejamento, muitas vezes apresenta-se inexistente, prejudicando o resultado final, dada a ausência de informações técnicas e operacionais de demandas específicas do setor, quanto a alguns posicionamentos quanto a áreas específicas e estratégicas da cidade e as dificuldades encontradas quando da aprovação dos projetos urbanísticos

(potencial construtivo, gabarito) etc. A falta de articulação faz com que alguns municípios, simplesmente instituíam as mesmas diretrizes já contempladas no Estatuto da Cidade em seus planos diretores, não inovando, ou adotando procedimentos específicos para implementação dos instrumentos urbanísticos, notadamente aqueles que exigem a delimitação das áreas por meio de legislação específica. Conforme observado por Araújo (2009, p. 247):

[...] a maior parte deles (dos planos diretores) não estaria efetivamente utilizando os instrumentos da política urbana de forma eficiente em seu território. Estariam, apenas, citando-os no texto de forma burocrática, sem definir elementos suficientes para sua aplicação.

A leitura técnica arquitetada aliada à leitura popular solucionaria dilemas enfrentados pelos Municípios, principalmente os de ordem operacional e regulamentador. De qualquer forma, o Plano Diretor deve contextualizar a leitura popular e a leitura técnica, fixando premissas a serem executadas pelo Poder Público, visando a ordenar o pleno desenvolvimento das cidades, objetivando a segurança, o bem-estar e o equilíbrio ambiental, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade (SILVA & LOPES, 2008).

Ainda nesse sentido, faz-se fundamental a transparência e a participação popular. A transparência é um atributo fundamental em qualquer política pública. Desse modo, é essencial que os planos diretores, bem como os instrumentos urbanísticos, deem transparência à política urbana, na medida em que esta é explicitada num documento público, em uma lei. Tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento da cidade, de forma transparente, para a crítica e avaliação dos agentes sociais, é uma virtude básica de um bom plano diretor (BRAGA, 2001).

O plano diretor deve ter o papel de livro de regras no jogo da cidadania, que até hoje tem obedecido à lei do mais forte. O aspecto da democratização é fundamental, pois só ele garante a transparência necessária das regras do jogo. A democratização efetiva do planejamento se dá pela participação da sociedade no processo, o que, pelo menos em tese, é garantido pelo artigo 29 da Constituição Federal. Só a participação ativa das entidades representativas da sociedade na elaboração do plano diretor garante sua legitimidade e propicia condições para sua efetiva implementação (BRAGA, 2001).

A gestão democrática das cidades contribui para o desenvolvimento ambientalmente correto das cidades, uma vez que os atores sociais e agentes das transformações do espaço, são chamados a discutir os rumos da cidade. Essa política de gestão, sendo vista conjuntamente, como urbana e ambiental, cabe tanto aos órgãos públicos gestores, Ministérios, Secretarias de Estado e Secretarias Municipais, que deveriam instaurar fóruns de debate como as Conferências e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, quanto à sociedade, responsável pela mobilização em defesa das funções sociais da cidade. Cidades democraticamente planejadas e socialmente mais justas colocam-se em associação direta com um desenvolvimento urbano que gera menos efeitos negativos sobre o meio ambiente, natural e construído e maior valorização ambiental.

Os instrumentos urbanísticos, dão ao Estado um poder regulador significativo sobre o uso e ocupação do solo, estabelecendo restrições de uso, parâmetros de adensamento, limites a verticalização e taxas de ocupação, e portanto devem ser estabelecidos e direcionados a busca de cidades mais democráticas e justas, estando plenamente vinculados a objetivos que se pretende alcançar, seja na regulamentação e no controle do desenvolvimento urbano, visando garantir uma mínima variedade social; na produção urbana, buscando prover habitação de interesse social integrada à malha urbana, na proteção de antigos moradores mais pobres dos processos decorrentes da valorização imobiliária; bem como, na preservação dos espaços públicos (WHITAKER, 2001).

Os instrumentos urbanísticos são fundamentais a regularização urbana e visto que são propostos e regulamentados em nível municipal, os mesmos só estão garantidos e serão eficazes se incluídos e detalhados nos Planos Diretores. Desta maneira é fundamental avaliar não apenas presença dos instrumentos no plano, mas principalmente se estes permitem regular o planejamento urbano, atingindo seu objeto. Assim na sequência busca-se apresentar o alcance e limitações dos principais instrumentos urbanísticos (Quadro 1) que tem por meta regular o uso e a ocupação do solo urbano, contribuindo para a discussão acerca do assunto.

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano visam, em essência, conter o processo especulativo e regular o preço da terra permitindo assim um maior controle do Estado sobre usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandem uma maior democratização. Assim, o primeiro instrumento a ser destacado é o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, previsto no artigo

5 do Estatuto da Cidade, segundo o qual uma lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Segundo Whitaker (2001), este instrumento visa atingir diretamente as propriedades urbanas que não cumprem a sua função social. A partir do momento em que são considerados subutilizados ou vazios pelo Poder Público, pode ser exigida a edificação ou a utilização compulsória, que se não atendida gerará como sanção, o IPTU progressivo no tempo, outro instrumento urbanístico, responsável por um aumento progressivo do IPTU, até resultar, após 5 anos de progressividade, na possibilidade de desapropriação do imóvel com pagamento com títulos da dívida pública. Porém para que tal instrumento seja efetivo, conforme artigo citado acima é necessário que o Poder Público Municipal além de instituir o instrumento, especifique sua incidência (lotes, áreas, vias etc).

Ainda sobre o assunto, dois pontos importantes podem ser abordados. O primeiro refere-se ao conceito de imóveis subutilizados. Conforme Whitaker (2001), ao determinar que seja regulamentado no Plano Diretor, que deve identificar as áreas sujeitas ao IPTU progressivo, o Estatuto da Cidade deixa em aberto o que se entende por imóveis subutilizados e desta maneira questiona-se até que ponto um estacionamento localizado em uma área central da cidade, cujo terreno servirá no futuro para uma valorizada incorporação imobiliária, ou um edifício de muitos andares que utiliza apenas o térreo estariam ou não cumprindo sua função social. O entendimento do conceito cabe aos municípios e dependendo de seus resultados poderá haver um significativo impacto sobre a arrecadação do IPTU progressivo.

O segundo refere-se ao IPTU progressivo em si e a especificidade das áreas. Silva e Lopes (2008) questionam como ficam os municípios que elaboraram seus planos diretores, mas não especificaram as áreas de incidência do instrumento do parcelamento, ou então que as incluíram, mas deixaram de prever o IPTU progressivo. Se o município não especificou, no momento da elaboração do Plano Diretor, a área específica conforme exige o Estatuto, outra lei poderia fazê-lo? Em tal situação, a norma federal que estabeleceu as regras gerais (Estatuto da Cidade) não estaria sendo afrontada e legislação própria poderia ser estabelecida. O mesmo valeria a uma legislação referente ao IPTU progressivo.

A adoção destes instrumentos, que podem auxiliar no combate a expansão horizontal ilimitada, que avança sobre áreas frágeis e/ ou de preservação ambiental, é uma faculdade conferida aos municípios, que a adotarão ou não, em função de seus interesses e conveniência.

Outro instrumento a ser analisado é o direito de preempção, que trata da prioridade dada ao Poder Público para efetuar a compra em negociações imobiliárias em determinadas áreas definidas por este. O direito de preempção permite ao Poder Público fazer estoque de terras destinadas à produção de habitações de interesse social, e regular a valorização fundiária de determinada área, tendo finalidade social, econômica, ambiental e cultural. Sua aplicação tem como pressuposto essencial a existência de uma lei municipal, com base no Plano Diretor, em que seja caracterizado o seu exercício, pelo Estado, como forma de limitar a livre disponibilidade do bem, atendendo à sua função social (WHITAKER, 2001).

O instrumento refere-se à alienação onerosa, abrangendo, assim, somente as transferências dominiais ajustadas por meio de contratos de compra e venda. Negócios como a dação em pagamento, a permuta, a doação, herança e legado restaram excluídos da incidência do direito. E é exercido sempre que o município necessitar de áreas urbanas para a regularização fundiária, a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, a constituição de reserva fundiária, o ordenamento e direcionamento da expansão urbana, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e a proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico (SILVA & LOPES, 2008).

É um importante instrumento especialmente em áreas centrais, visto que o Estado pode acompanhar as dinâmicas imobiliárias dessas áreas. Além disso ao restringir a venda de imóveis em preços definidos e eventualmente inalterados por determinado tempo, o Poder Público consegue regular a valorização fundiária e imobiliária. A regularização também objetiva legalizar os loteamentos considerados clandestinos ou irregulares, em áreas gravadas ou não, como Zona Especial, onde diversas famílias poderão obter as escrituras definitivas dos imóveis onde residem, e, conseqüentemente, terão direito à venda e/ou de transmissão por herança, entre outros (REBOUÇAS, 2007).

É importante ressaltar que é necessário que o município realize o levantamento das propriedades quando da elaboração do Plano Diretor, visto que a lei municipal que instituir o direito de preempção deve, necessariamente, enquadrar cada área em uma ou mais das finalidades apontadas (SILVA & LOPES, 2008).

O procedimento referente a este instrumento é simples, mas necessita, antes de tudo, da boa-fé dos contratantes. Conforme a legislação, primeiramente, o proprietário, cujo imóvel se enquadra na área sob direito de preempção, deverá notificar ao Município sua intenção de alienar o imóvel, para que este, em 30 dias, manifeste, por escrito, seu interesse em comprá-lo. Transcorrendo o prazo de 30 dias, o proprietário fica autorizado a alienar a terceiros, desde que o faça nas mesmas condições da proposta. Neste caso, sendo realizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao município, uma cópia do instrumento público de alienação a fim de que se comprove o cumprimento das obrigações de aplicação do direito de preferência. Comprovada a alienação em condições diversas da proposta apresentada, configura-se a nulidade, o que é extremamente salutar, uma vez que se busca evitar a fraude e a má-fé contra o Poder Público, podendo, nesta hipótese, o município adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU, ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele, de maneira a se evitar tentativas de fraude (REBOUÇAS, 2007).

Entretanto o grande limitador do instrumento conforme Whitaker (2001) seria a falta de recursos públicos, exacerbada pelas opções macroeconômicas e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que restringe a possibilidade do Poder Executivo Municipal efetivar os negócios a ele oferecidos.

Ainda no campo dos instrumentos urbanísticos, o Estatuto consagra o conceito do Solo Criado, através da institucionalização da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A ideia é dar ao Poder Público a possibilidade de recuperar a mais valia obtida pelo proprietário em vista da valorização gerada por investimentos públicos urbanos. Ao prover infraestrutura urbana, geralmente se gera valorização fundiária e imobiliária da área e conseqüentemente lucros aos proprietários. Ou ainda em casos de perdas do proprietário, em vista do tombamento de imóveis ou do impedimento de construir, devido ao potencial de desabamento ou alagamento da área, evitar a penalização do proprietário. Desta forma separa-se um direito básico, que todos lotes urbanos devem possuir, dos potenciais definidos pela política urbana (SILVA & LOPES, 2008).

O instrumento, que torna o direito de construir independente da propriedade urbana, permite que o Estado onere construções que ultrapassam limites que ele mesmo estabelece. De maneira tal que possibilita regular distorções de valorização geradas por essas intervenções e compensar as perdas do proprietário, quando permite a transferência do direito de construir em determinado terreno para outra propriedade na cidade. A venda de potencial construtivo pode permitir uma maior verticalização, algumas vezes revertida em maior adensamento, em corredores urbanos ou outras áreas cujo desenvolvimento urbano possa ser induzido. Em contrapartida o mesmo pode também eventualmente reduzir a verticalização em bairros residenciais horizontalizados ao estabelecer uma taxa para construção acima de um coeficiente construtivo básico em torno de 1 (WHITAKER, 2001).

O instrumento trata ainda de um eventual mecanismo de arrecadação, que pode ser aplicado em bairros com potencial de verticalização, que será devidamente onerada. Porém segundo Whitaker (2001), essa possibilidade de arrecadação não pode transformar-se no objetivo do instrumento, pois assim acabará subordinado as necessárias decisões urbanísticas à desenfreada corrida por arrecadação.

As Operações Urbanas Consorciadas também estão previstas no Estatuto da Cidade. Consideradas uma variedade da outorga onerosa, na qual se especifica uma área dentro da qual os recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo deverão ser obrigatoriamente aplicados para a recuperação viária e urbana, preveem parcerias entre o Poder Público e o setor privado, através das quais o capital privado, interessado na compra de determinada área, acaba financiando a recuperação da cidade naquele trecho específico, liberando de certa forma o poder executivo deste ônus (WHITAKER, 2001).

Entretanto o instrumento se torna polêmico na medida em que pode o mesmo responder apenas aos interesses dos setores imobiliários da cidade e na medida em que se faz necessário que o Poder Público invista na área, tornando-a mais atrativa ao mercado e assim ao capital privado. Pela lei os recursos arrecadados pelo instrumento com a venda de solo-criado devem ser exclusivamente aplicados na melhoria da infraestrutura viária da própria área da operação, ou seja, estima-se que ela só possa ocorrer em áreas onde o mercado tenha interesse em comprar, delegando-se ao Poder Público o ônus de investimentos prévios para sinalizar ao mercado que a área valerá a aplicação dos recursos. Estes investimentos raramente são computados nos custos das operações, de maneira tal que se a operação não for

bem-sucedida trará prejuízos enormes aos cofres públicos. Além disso as desapropriações necessárias para a aberturas de novas avenidas geram processos judiciais e precatórios que também acabam não entrando no cálculo (WHITAKER, 2001).

Uma das formas de evitar estas distorções estaria conforme Whitaker (2001) na possibilidade de ampliar as áreas territoriais destinadas às operações urbanas territoriais destinadas às operações urbanas para além do setor de interesse do mercado, incluindo áreas com habitações precárias. Assim seria possível criar Zonas de Interesse Social (ZEIS) dentro da área da Operação Urbana, e canalizar os recursos advindos da venda de solo criado para elas. Abrindo-se assim, entre outras, inúmeras possibilidades interessantes para o poder público efetivar transformação urbanas necessárias de interesse ambiental e social.

Ainda segundo Maricato e Ferreira (2002) é fundamental ressaltar que as operações urbanas, na maneira com que são apresentadas no Estatuto da Cidade, não se restringem apenas a parcerias em megaprojetos imobiliários altamente lucrativos para a iniciativa privada. De maneira que podem ser utilizadas de tal forma a possibilitar intervenções de menor porte na cidade, visando melhorias urbanísticas com a participação não só nem obrigatoriamente do setor privado, mas também da sociedade civil organizada.

A lei determina que o poder público coordene intervenções e medidas a serem implementadas na área delimitada pela Operação Urbana e remete à uma lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, a delimitação da área e a definição de um plano de operação urbana consorciada que contenha, entre outras exigências, um programa básico de ocupação; um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; um estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização das melhorias decorrentes das modificações das normas edilícias e urbanísticas ou da regularização de imóveis; e a representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação.

Esta última condição conforme coloca também Maricato e Ferreira (2002) não garante a aplicação democrática do instrumento, visto que muitas leis orgânicas municipais e Planos Diretores afirmam os conselhos gestores participativos que raramente são implementados e que o que se entende por representante da sociedade civil pode também variar numa sociedade na qual a cidadania é restrita.

Desta maneira a lei abre a possibilidade da participação, que conforme Rolnik (1997), procura evitar que as operações sejam somente liberação de índices construtivos para atender interesses particulares, ou simples operações de valorização imobiliária que impliquem expulsão de atividades e moradores de menor renda. Sendo que a gestão democrática dependerá então em suma da correlação local de forças.

Ainda no campo da ampliação do espaço da cidadania no processo de tomada de decisões sobre o destino urbanístico da cidade, o Estatuto da Cidade prevê o Estudo do Impacto de Vizinhança (EIV) para empreendimentos que a lei municipal considerar como promotores de mudanças significativas no perfil da região onde se instalar. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é um instrumento de relevante caráter preventivo, posto que contempla os possíveis efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Nas palavras de Soares (2002) o EIV pode ser definido como um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente nos grandes centros.

Sua exigência depende de lei municipal regulamentadora e, sua identificação como limitação administrativa imposta ao direito de propriedade, caracteriza-o pela generalidade, indeterminabilidade e gratuidade. Esta mesma lei municipal define quais são as atividades e empreendimentos que dependerão do EIV para obtenção de licença ou autorização para construção, ampliação e funcionamento. Isso porque, projetando para o futuro, serão estas possivelmente responsáveis por afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades (WILLEMAM, 2007).

A única preocupação quanto ao instrumento encontra-se na possibilidade deste ser confundido com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), outro instrumento urbanístico, em vista dos dois pertencerem a um mesmo gênero. Porém um não substituiria o outro, especialmente porque, quanto à avaliação dos impactos, ambos divergem significativamente quando se fala em finalidade. O EIA visa o licenciamento ambiental, tanto que é aprovado pelo órgão ambiental e se destina a identificar recursos ambientais e suas interações tal como existem, considerando os meios físico, biológico e socioeconômico. Neste, avalia-se também a melhor localização e alternativa tecnológica, considerando as medidas mitigadoras e compensatórias. Enquanto o EIV visa o licenciamento urbanístico e destina-se a empreendimentos de

impacto significativo no espaço urbano, não existindo limitação de extensão territorial ou de área construída, sua finalidade é diagnóstico ambiental e socioeconômico, além de instruir e assegurar ao Poder Público a capacidade do meio urbano para comportar determinado empreendimento (WILLEMAM, 2007).

Conforme Mukai (2001), enquanto o EIA é exigível somente nos casos em que haja, potencialmente, significativa degradação do meio ambiente, o EIV é exigível em qualquer caso, independente da ocorrência ou não de significativo impacto de vizinhança.

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo irregular e predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil, que inclui leis de zoneamento e o código de edificações (CARVALHO, 2013).

O zoneamento urbano é, certamente, o mais difundido instrumento urbanístico e, também, o mais criticado, principalmente por levar à especulação imobiliária e segregação socioespacial. Sua forma mais tradicional é o zoneamento de uso e ocupação do solo, que prevê uma segregação de usos (industrial, comercial e residencial) com maior ou menor grau de flexibilidade. Em termos de sua implementação, o zoneamento usualmente é definido em duas escalas, sendo a primeira, denominada de macrozoneamento, que consiste na delimitação das zonas urbana, de expansão urbana, rural e zonas de interesses especiais. E a segunda, o zoneamento propriamente dito, que irá estabelecer as normas de uso e ocupação para cada zona.

O ponto fundamental do macrozoneamento municipal é a definição das zonas urbana e de expansão urbana, principalmente esta última, pois se trata de um determinante das possibilidades de crescimento da malha urbana no município. Boa parte dos problemas ambientais das cidades brasileiras decorre de processos não controlados de expansão urbana. A zona de expansão urbana é a área de reserva para o crescimento horizontal da cidade, portanto, sua má delimitação poderá vir a ocasionar a reprodução dos problemas da zona urbana, ou até mesmo agravá-los. Desse modo, sua delimitação deve ser bastante criteriosa pois, se por um lado o sub-dimensionamento da zona de expansão urbana, pela diminuição da oferta de solo urbanizável, pode favorecer a especulação imobiliária, levando ao aumento de preço da terra, por outro lado, o super-dimensionamento pode produzir uma urbanização muito rarefeita com uma densidade urbana muito baixa, aumentando excessivamente

os custos de implementação da rede de serviços e equipamentos urbanos. Através dela também pode-se evitar que sejam ocupadas áreas impróprias ambientalmente para a edificação, pode-se favorecer uma melhor programação da implantação e extensão da rede de equipamentos e serviços urbanos e pode-se, também, inibir as práticas especulativas com o solo urbano (BRAGA, 2011).

O zoneamento de uso e ocupação do solo por sua vez consiste no ordenamento do uso da propriedade do solo e das edificações, bem como de sua densidade de ocupação, nas zonas urbanas e de expansão urbana do município. Ele é responsável por dividir a cidade em zonas homogêneas, para as quais são designados usos e especificadas as densidades de ocupação através de índices urbanísticos como o coeficiente máximo de aproveitamento, a taxa de ocupação máxima, os recuos mínimos, a área mínima dos lotes, a frente mínima dos lotes e o gabarito máximo das edificações.

O zoneamento caracteriza-se como um instrumento de solução de conflitos de uso e ocupação do solo, na disputa por espaço entre os indivíduos e empresas cuja vizinhança pode ser excludente. Esta situação envolve um processo conflituoso de disputa entre o que seria uma alocação natural das funções urbanas, mediada pela lógica de mercado, e uma ação de regulação alocativa artificial, mediada pela lógica do Poder Público, em tese do interesse coletivo. E desta maneira o instrumento se torna ambíguo, visto que ora defende o interesse da coletividade, ora defende o interesse de um ou de outro grupo de consumidores ou produtores, levando assim à especulação imobiliária (BRAGA, 2001).

O instrumento também leva à segregação socioespacial. Nesse sentido, valem as considerações de Villaça (1998) sobre esta característica do zoneamento urbano, que considera que o instrumento é elaborado tendo em vista a solução de problemas dos bairros das classes média e acima da média e o atendimento a requisitos e padrões urbanísticos dessas classes e que as leis são voltadas para solucionar problemas de aparência e cumprir os requisitos das burguesias, sendo nos bairros populares, quando existem, extremamente permissivas (como exige o mercado), portanto inócuas.

Assim, para que o instrumento seja positivado e eficiente Braga (2001) coloca a necessidade de abandono do conceito de "cidade funcional", ou seja, de que a cada parte da cidade deva ser destinada uma função; que a segregação de atividades urbanas só deve ser justificada em situações limite, como é o caso das

indústrias nocivas, e outras atividades de reconhecida incompatibilidade ambiental e sanitária ou que demandem infraestrutura urbana diferenciada; que a definição das densidades urbanas , através da limitação dos coeficientes de aproveitamento e dos gabaritos, seja feita exclusivamente com base na capacidade de suporte dos equipamentos sociais e urbanos existentes e as limitações de ordem ambiental; e que haja transparência e participação da sociedade civil no planejamento da ordenação territorial.

Quanto ao código de obras, o instrumento pode ser entendido como uma coleção de leis, regulamentos, ordenações ou outras exigências legais adotadas por uma autoridade governamental legislativa comprometida com a estrutura física e as condições sanitárias de ocupação de edifícios. Sendo seu principal objetivo estabelecer requisitos mínimos aceitáveis necessários à proteção da saúde pública, segurança e bem-estar no ambiente construído, por sua vez baseados em leis físicas, nas propriedades dos materiais, e no uso que se pretende que seja feito desse edifício (CUNHA, 2011).

Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (2015), o Código de Obras é o instrumento que permite à Administração Municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações. Sendo o controle sobre o espaço edificado dado pela definição de parâmetros normativos, os quais, ao restringirem que a construção de edificações seja feita segundo a maneira e conveniência de seus proprietários; tentam garantir ao cidadão o usufruto de um espaço habitável (TEODORO, 2012).

Seu atual modelo foi publicado em 1997 através da parceria entre o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL) e o IBAM, como parte do programa de combate ao desperdício de energia, através de estudos de técnicas de conservação de energia elétrica (BAHIA, 1997). Sendo utilizado desde então como instrumento de regulação do nível de eficiência energética em edifícios o mesmo apresenta um conjunto de vantagens e desvantagens.

Relativamente a vantagens conforme Urge-vorsatz (2009), o código de obras trata-se de um instrumento regulatório de elevada abrangência na medida em que se aplica quer a novos edifícios quer a edifícios construídos que sofram uma reconstrução, reabilitação e alteração. Para além disso, é uma ferramenta de carácter obrigatório, o que acelera fortemente a sua adoção pelo mercado. Ainda segundo Lausten (2008), as exigências de eficiência energética e os padrões energéticos para

novos edifícios, elencados no instrumento, estão entre as medidas de maior eficácia no que diz respeito à promoção da eficiência energética no setor de edificações, já que eles garantem que o tema é considerado desde a fase de projeto, quando a incorporação de tecnologias energeticamente eficientes é mais fácil e apresenta menor custo.

Em contrapartida segundo Lausten (2008) encontra-se como desvantagem o risco da regulamentação e da padronização serem entendidas pelo mercado como sinônimo de elevado nível de eficiência energética só pelo seu cumprimento, desencorajando a procura por melhores tecnologias. Com efeito, os novos edifícios tendem a apresentar exatamente o valor exigido no Código de Obras, já que os construtores não têm incentivo para exceder esses padrões correndo o risco de aumentar o seu custo. Assim, buscando-se minimizar esta desvantagem, os governos poderiam criar medidas de incentivo tais como a concessão de subsídios e vantagens fiscais para edifícios que sejam desenvolvidos com nível de eficiência superior ao exigido no Código de Obras (HOGAN *et al.*, 2010).

Outro instrumento à disposição dos municípios é a contribuição de melhoria, que se apresenta não só como um importante instrumento urbanístico, mas também tributário, para a realização das atribuições constitucionais impostas aos municípios na realização do desenvolvimento urbano. Possuindo uma função arrecadatória característica, destinando-se a ressarcir os cofres públicos dos gastos realizados na execução de obras públicas e um caráter extrafiscal na realização da justiça fiscal e na indução de comportamentos saudáveis à realização das funções sociais da cidade, relacionado à recuperação da mais valia pelo Poder Público (LIMA, 2011).

A contribuição de melhoria é considerada a espécie tributária mais justa do ordenamento jurídico, pois seria um instrumento de realização do princípio da isonomia, que por sua vez prescreve o tratamento igualitário a situações de mesma natureza, de maneira tal que devesse tratar igualmente os iguais e desiguais, na medida de suas desigualdades. Assim o Estado usaria o instrumento para corrigir distorções, cobrando um tributo de um determinado número indivíduos que auferiram vantagem econômica não auferida a outro grupo (LÔBO, 2012).

Como consequências do princípio vislumbram-se dois fundamentos do instrumento, a vedação do enriquecimento injusto e a afetação da mais valia imobiliária decorrente da atuação estatal. A vedação do enriquecimento consiste no

fato de que o particular cujo imóvel foi valorizado pela obra pública recebeu um ganho especial que não resultou de seu esforço pessoal que por sua vez não pode ser suportado por todos os contribuintes e que deve ser recompensado pelo indivíduo beneficiado e a mais valia consiste na arrecadação do município do valor recompensado pelo indivíduo beneficiado, gerando-se assim recursos financeiros necessários ao financiamento de obras públicas necessárias e adequadas à realização das funções sociais da cidade. Além de uma possível função redistributiva na medida que pode redirecionar os recursos financeiros recuperados a áreas não inicialmente beneficiadas, este pode proporcionar uma justa distribuição de riquezas no espaço urbano em consonância com a função social dos investimentos públicos (LIMA, 2011).

Em contrapartida, tendo em vista o aparente benefício social e econômico que a aplicação do instrumento proporciona, uma das possíveis razões para a sua baixa utilização é a possibilidade da obra pública poder gerar prejuízo ao contribuinte. Assim, além do pagamento do tributo pelos proprietários dos imóveis beneficiados, deveria haver também a previsão de indenização àqueles que sofressem uma desvalorização em decorrência da obra realizada, segundo Beloni *et al.* (2007). Ainda segundo o autor, outros aspectos pertinentes a baixa aplicabilidade seriam a dificuldade de se avaliar a valorização obtida pelo imóvel e a impossibilidade do proprietário que tem seu imóvel beneficiado pela obra pública não poder arcar com o valor da tributação. Questões que merecem atenção e futuros estudos, que incluam o desenvolvimento de metodologia de avaliação de valorização.

Assim, de maneira geral, mesmo com limitações, o Estatuto ao trazer e regulamentar os instrumentos urbanísticos abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, porém para que seja efetivo depende fundamentalmente do uso que deles fizerem as cidades, muitos dos instrumentos, dependem dos Planos Diretores e outros ainda de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade.

Todo este arcabouço legal de apoio, disponível, não têm repercutido na produção de espaços de qualidade também pois muitos parâmetros normativos exigidos são replicados ao longo dos anos sem que se atualizem as reflexões sobre seus reais impactos e influências. Além do mais ainda existem os trâmites burocráticos definidos pelos municípios e a falta de integração entre as esferas de governo com

interferências nestes processos, tornando-os ininteligíveis e favorecendo o descumprimento da lei (CUNHA, 2011).

Assim, cientes destes conflitos e destas dificuldades, cabe a todos, contribuir para uma mudança de cenário. Aos governantes tange a responsabilidade de analisar, discutir e revisar as legislações municipais e aos cidadãos o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e sustentáveis.

QUADRO 1: ALCANCES E LIMITAÇÕES DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE TEM POR META REGULAR O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

| INSTRUMENTO | ALCANCES | LIMITAÇÕES | POSSÍVEIS SOLUÇÕES |
|---------------------------------|--|--|---|
| Parcelamento do solo | Permite a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; Permite o auxílio no combate a expansão horizontal ilimitada. | Falta de definição do conceito de imóveis subutilizados; Não identificação das áreas sujeitas ao IPTU progressivo; Falta de legislação especificada para o IPTU progressivo. | Especificar as áreas de incidência do instrumento; Instituir lei referente ao IPTU progressivo. |
| Direito de preempção | Permite o estoque de terras destinadas à produção de habitações de interesse social, a regulação da valorização fundiária e imobiliária; Permite a legalização de loteamentos irregulares. | Necessário o levantamento das propriedades por finalidade; Boa-fé dos contratantes; Falta de recursos públicos. | Enquadramento das áreas em finalidades específicas; Nulidade de contratos inidôneos. |
| Solo criado | Permite regular distorções de valorização geradas por essas intervenções e compensar as perdas do proprietário; Permite reduzir ou estimular a ocupação de determinadas áreas da cidade. | Sua capacidade de arrecadação pode transformar-se no objetivo do instrumento, subordinado o instrumento à uma desenfreada corrida por arrecadação. | Atentar para decisões urbanísticas sensatas. |
| Operações urbanas consorciadas | Permite melhorias urbanísticas; Possibilita intervenções de menor porte na cidade. | Pode responder apenas aos interesses dos setores imobiliários; Causa ônus ao Estado na medida em que este precisa investir em determinada área para torna-la mais atrativa. | Ampliar as áreas territoriais destinadas às operações urbanas territoriais para áreas além do setor de interesse do mercado; Ampliar a participação democrática no processo. |
| Estudo do impacto de vizinhança | Apresenta caráter preventivo; Permite o levantamento dos possíveis efeitos positivos e negativos do empreendimento. | Pode ser confundido com o EIA. | A lei deve ser clara quanto a sua finalidade. |
| Zoneamento urbano | Determina as possibilidades de crescimento da malha urbana; Impede que áreas impróprias ambientalmente sejam ocupadas; Responsável por dividir a cidade em zonas homogêneas e pela solução de conflitos de uso e ocupação do solo. | Pode levar à especulação imobiliária e a segregação socioespacial; Pode levar o Estado a um aumento de custos de implementação de redes de serviços e equipamentos urbanos. | Abandono do conceito de cidade funcional; Transparência e participação da sociedade civil no planejamento e ordenação territorial. |

| | | | |
|--------------------------|---|---|---|
| Código de obras | Estabelece requisitos mínimos aceitáveis necessários à proteção da saúde pública, segurança e bem-estar no ambiente construído; Instrumento de regulação do nível de eficiência energética em edifícios. | Desencoraja a procura de melhores tecnologias visto que estabelece valores específicos de cumprimento. | Criação de medidas de incentivo tais como a concessão de subsídios e vantagens fiscais para edifícios que sejam desenvolvidos com nível de eficiência superior ao exigido no instrumento. |
| Contribuição de melhoria | Importante função arrecadatória; Relacionado à recuperação de mais valia pelo Poder Público; Vedação do enriquecimento injusto e afetação da mais valia decorrente da atuação estatal. | Possibilidade de desvalorização de determinadas áreas gerando prejuízos ao contribuinte e necessidade de indenização a este; Dificuldades na avaliação na valorização do imóvel; Possibilidade do beneficiário não poder arcar com o valor da tributação. | Futuros estudos na busca de soluções para as questões levantadas; Desenvolvimento de metodologia de avaliação de valorização. |

FONTE: A Autora, 2015.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente urbanização vivenciada no país tem exigido do poder público uma atualização deliberada para correção dos problemas ocasionados pela ocupação desordenada do espaço urbano. A atuação estatal destinada a tratar a questão e a proporcionar o bem-estar coletivo é elencada no Direito Urbanístico, que no Brasil ganhou destaque primeiramente com a Constituição Federal de 1988 e posteriormente com criação do Estatuto das Cidades, lei federal de desenvolvimento urbano, esperada desde a promulgação da Constituição Federal, que por sua vez trouxe em seu texto legal inovações jurídicas e urbanísticas interessantes, que servirão à implementação de um novo modelo de cidades, não só no campo urbanístico, mas também ambiental.

O Estatuto das Cidades conseguiu dar importância significativa aos instrumentos urbanísticos ao determinar a regulamentação destes no Plano Diretor, o que acabou por contribuir de forma positiva e negativa na seara urbanística. Positiva ao responsabilizar o município pela mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público, permitindo que as necessárias diferenciações entre as realidades municipais tão distintas no país sejam consideradas. Além disso o Estatuto ao permitir e incentivar a participação do cidadão na tomada de decisão garante que a discussão a respeito das questões urbanas se torne efetivamente mais participativa.

Entretanto surgem dois poréns, primeiro a democracia participativa no estabelecimento dos instrumentos só se tornará efetiva se houver a criação de procedimentos e mecanismos de participação estabelecidos tanto pelo Estado quanto pela sociedade; e segundo ao permitir que a regulamentação dos instrumentos se dê no âmbito dos Planos Diretores, que acaba por estabelecer uma disputa essencialmente política no nível municipal, pois conforme os rumos que a mesma tome, os instrumentos serão efetivados com maior eficiência ou não. Deixando claro, neste sentido, que os instrumentos urbanísticos não estão por sua vez garantidos ou automaticamente eficazes. Sendo seu êxito dependente da forma como o mesmo será discutido, incluído e detalhado no Plano Diretor.

As previsões apesar das dificuldades encontradas são otimistas a eficácia da aplicabilidade dos instrumentos, em especial a médio e longo prazos, desde que considerados os dados técnicos e as demandas reais de cada município e valendo-se de referenciais teóricos e metodológicos para o levantamento e

interpretação dos dados caracterizados. Dados que permitirão a delimitação das áreas passíveis da aplicação dos instrumentos urbanísticos, bem como o estabelecimento de prioridades de intervenção, escolha de alternativas, dimensionamento das ações e alocação dos recursos.

Como bem acentua Silva (2003), para que um projeto de gestão seja bem-sucedido é fundamental o conhecimento das condições de vida da população e do meio físico, pensar de forma integrada os problemas setoriais da cidade na perspectiva de conhecê-la interpretá-la na sua totalidade.

A constante revisão das normas urbanísticas faz-se também imprescindível para a gestão das cidades e o pleno ordenamento do solo urbano, dada a dinâmica e peculiaridade de cada município. Lembrando ainda que o sucesso dos instrumentos como meio da redução das desigualdades sociais e para o alcance da sustentabilidade urbana dependerá sempre da vontade política, já que seus objetivos muitas vezes confrontam os interesses de grupos privilegiados pela historicidade.

Segundo Whitaker (2001) é muito possível que embora não abale a estrutura do sistema, o uso dos instrumentos, quando aplicados e testados por administrações verdadeiramente comprometidas com os anseios populares, possa consolidar um novo paradigma de gestão do Estado sobre a cidade, que podem ser, no âmbito urbano, um começo no longo caminho da transformação da nossa sociedade.

Desta maneira conclui-se que os instrumentos ora analisados constituem importantes ferramentas no sentido dar efetividade às diretrizes formadoras do princípio da função social da propriedade urbana desde que impliquem no uso adequado e no aproveitamento racional do espaço urbano e do destino das cidades. Os instrumentos urbanísticos são fundamentais na construção da cidade sustentável na medida que buscam, apesar dos pesares, à eliminação das desigualdades sociais e à promoção do bem-estar da sociedade, e nesse sentido discussões e estudos fazem-se essenciais na busca de melhorias para a real efetividade destes instrumentos.

8 REFERÊNCIAS

Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional/ Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 158 p., 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf> Acesso em 31 de julho de 2015.

ARAÚJO, R. S. **Modificações no Planejamento Urbanístico: Teoria e Método de Análise.** São Paulo: Nobel, 2009.

ARAUJO, G. J. F. & CARVALHO, C. M. **A Agenda 21 e a Elaboração de Políticas Públicas para a Sustentabilidade Urbana.** Periódico Eletrônico do Fórum Ambiental da Alta Paulista. v. 07, n 04, p. 685-699, 2011.

BAHIA, S. R. **Modelo para Elaboração de Código de Obras e Edificações.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 1997.

BELONI, F. A.; PADILHA, M. F.; BARBIÉRI, R. S. **Contribuição de Melhoria: uma avaliação da usabilidade do tributo.** Revista Jurídica da Faminas, v. 3, n. 2, ago.-dez. de 2007.

BERNARDI, J. L. **Funções Sociais da Cidade: Conceitos e Instrumentos.** Dissertação de Mestrado em Gestão Urbana – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

BRAGA, R. **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias.** Rio Claro: LPM-UNESP, p. 95 a 109, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 23 de agosto de 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1931.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm> Acesso em 05 de outubro de 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm> Acesso em 05 de outubro de 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm> Acesso em 05 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 23 de agosto de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm Acesso em 05 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7347orig.htm Acesso em 23 de agosto de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 2.584 de 19 de maio de 1994** – Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1965/258/2584/lei-ordinaria-n-2584-1965-fixa-o-novo-perimetro-urbano-e-estabelece-a-area-rural-de-curitiba-modifica-o-art-15-da-lei-n-2337-63-e-revoga-a-lei-n-2122-62> Acesso em 04 de novembro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 23 de agosto de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.931 de 02 de agosto de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.481 de 31 de maio de 2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.952 de 25 de junho de 2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Resolução nº 25 de 18 de março de 2005.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>> Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005.** Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146673.pdf>> Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Resolução Recomendada nº 22 de 06 de dezembro de 2006.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades>> Acesso em 06 de outubro de 2015.

BRASIL. **Resolução Recomendada nº 86 de 08 de dezembro de 2009.** Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146674.pdf>> Acesso em 06 de outubro de 2015.

CARVALHO, A. S. **Na Contramão da Reforma Urbana: Empresariamento das Cidades e os Limites dos Processos Participativos.** Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, UNESP, Araraquara (SP), 2013.

CARRAZA, E. N. **Estatuto da cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 78, 2005.

CUNHA, T. G. **Os Códigos de Obras: Tradições e Potencialidades.** Escola de Arquitetura da UFMG. Belo Horizonte, 2011.

CUNHA, J. L. S. **Cidade Sustentável: Uma Análise Legal sobre o Tema e o Estudo de Caso na Cidade de Belém, Pará.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 105, outubro, 2012.

CUNHA, B. P. & AUGUSTIN, S. **Sustentabilidade Ambiental: Estudos Jurídicos e Sociais.** Dados Eletrônicos Caxias do Sul. Universidade de Caxias do Sul, RS: EducS, 2014.

DIAS, I.V. **Dicionário Básico de Meio Ambiente.** Rio de Janeiro. 1997.

FAÇANHA, L. C. B. **A Política Urbana à Luz da Constituição Brasileira de 1988.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001.

FARIA, R. **A Emergência da Nova Ordem Jurídico-Urbanística Brasileira.** Revista dos Estudantes de Direito da UnB. 7ª. Edição, 2008

FERNANDES, E. **A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil.** In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. (coord). Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey/ Lincoln Institute, 2006.

FERNANDES, E. **O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-Urbanística.** PULIC COMPLETA, 2010.

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e Limitações dos Instrumentos Urbanísticos na Construção de Cidades Democráticas Socialmente Justas**. V Conferência das Cidades – Câmara Federal/ CDUI e Ministério das Cidades. 2003.

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade Comentado**: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. 2ª ed. rev., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 77. 2005.

GARCIAS, C. M. & BERNARDI, J. L. **As Funções Sociais da Cidade**. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*. ISSN 1982-0496. UNIBRASIL. v. 04, 2008.

GOLDEMBERG, J. & BARBOSA, L. M. **A Legislação Ambiental no Brasil e em São Paulo**. In: *Revista Eco 21*, Ano XIV, Edição 96, 2004.

GRAZIA, G. & QUEIROZ, L. L. **O Desafio da Sustentabilidade Urbana**. Série Cadernos Temáticos, n. 5. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 2001.

Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos Brasília: Ministério das Cidades Primeira impressão: Dezembro, 2009.

HOGAN, J. F.; LIU, F.; MEYER, A.S. **Mainstreaming Buildings Energy Efficiency Codes in Developing Countries** – Global Experiences and Lessons from Early Adopters. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/projeto/3> Acesso em: 06 de novembro de 2015.

INSTITUTO PÓLIS, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade - Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A. & MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

LAUSTEN, J. **Energy Efficiency Requirements in Building Codes, Energy Efficiency Policies for New Buildings: IEA Information paper**. Paris: OECD/IEA, 2008.

LIMA, P. R. & KRÜGER, E. L. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Urbano Sustentável**. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Editora UFPR, n. 09, p. 09-21, janeiro/ junho, 2004.

LIMA, L. N. **Contribuição de melhoria e desenvolvimento urbano**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Brasília, 2011.

LÔBO, M. J. **Uma Reflexão Sobre o Exercício da Competência para Instituir a Contribuição de Melhoria**. *Revista da Esmese*, Aracaju, n.3, p.237-260, 2002.

LOPES, J. G. A. **Discursos de Cidade: Lisboa anos 80**. Dissertação do Mestrado Integrado em Arquitetura. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2010.

MARCO, C. M. **O Direito Fundamental à Cidade Sustentável e os Desafios de sua Eficácia**. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012.

MATA, L. R. **O Estatuto da Cidade a luz do direito ambiental**. O direito ambiental cidades. COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MARICATO, E. & FERREIRA, J. S. W. **Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade?** Livro Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre/ São Paulo, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 19ª edição. São Paulo: Editora Atlas 2006.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, B. S.; SILVA L. V. O.; SOARES, B. R. **Análise dos Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor de Rio Verde – GO**. Caminhos de Geografia Uberlândia. v. 14, n. 45 p. 183–192, 2013.

PERCHE, A. **As Funções Sociais da Cidade e o Direito ao Meio Ambiente Equilibrado**. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/882040ameliaperche/publicacoes>>. Acesso em: 22 de setembro de 2015.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=94> Acesso em: 04 de novembro de 2015.

PRIETO, E. C. **O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente**. IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. São Paulo, 2006.

REBOUÇAS, K. B. A. T. **A Eficácia do Direito de Preempção no Plano Diretor**. Revista Direito e Liberdade, Mossoró, v. 6, n. 2, p. 233 – 252 – jan/jun 2007.

RODRIGUES, P. F. C. **Contribuição de Melhoria**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ROLNIK, R. **A Cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, Fapesp/Studio Nobel, 1997.

SILVA, S. T. **Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana**. Escola Superior do Ministério Público da União. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras->

publicacoes/seriegrandeseventosmeioambiente/Solange_Teles_Politicas_publicas_e_sustentabilidade.pdf> Acesso em 05 de agosto de 2015.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2ª ed. rev. e atual., 1997.

SILVA, J. B. **Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – eis a questão**. Dilemas Urbanos – Novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

SILVA, T. M. C. & LOPES, M. A. **A Difícil Implementação dos Instrumentos Urbanísticos quando da Revisão da Legislação do Uso e Ocupação do Solo Urbano**. Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, Manaus, 2008.

SILVA, J. A. T & OLIVEIRA, R. S. **Desafios para as Cidades Sustentáveis no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, v.34, n. 02, p. 28-48, julho/ dezembro, 2010.

SOARES, L. Martins. **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/ 2001**. São Paulo: Malheiros, p. 293, 2002.

TEODORO, M. I. T. M. **O Código de Obras como Instrumento Regulatório de Eficiência Energética em Edificações Residenciais: Proposições para o Município de São Paulo**. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Energia, 2012.

URGE-VORSATZ, D., (Coord.). **Energy End Use (Efficiency): Buildings (Comercial and Residential)**. Áustria, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 2009.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel. 1998.

WHITAKER, J. S. **Alcances e Limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Política, Urbanismo e Habitação, 2001.

WILLEMAM, C. S. A. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, Nº 10, Junho, 2007.